



**Études économiques
de l'OCDE**

CANADA



Études économiques de l'OCDE

Canada

2008



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier 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, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, 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 Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes 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.

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

L'OCDE autorise à titre gracieux toute reproduction de cette publication à usage personnel, non commercial. L'autorisation de photocopier partie de cette publication à des fins publiques ou commerciales peut être obtenue du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com. Dans tous ces cas, la notice de copyright et autres légendes concernant la propriété intellectuelle doivent être conservées dans leur forme d'origine. Toute demande pour usage public ou commercial de cette publication ou pour traduction doit être adressée à rights@oecd.org.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. S'adapter aux nouveaux termes de l'échange, au vieillissement et au changement climatique	21
L'écart de revenu réel et ses origines	23
S'ajuster au choc mondial sur les termes de l'échange par des transformations structurelles	26
Résorber le retard de productivité au moyen d'investissements en capital matériel et humain	29
Assurer de bons résultats dans la perspectives d'un développement durable : le rôle clé de l'agriculture et de l'énergie	35
Les réformes à entreprendre	38
Notes	40
Bibliographie	40
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	42
Chapitre 2. Adapter les politiques macroéconomiques à la fin du cycle d'expansion	45
Situation et perspectives économiques : une période de risques accrus	46
Les autorités monétaires ont su éviter jusqu'ici les écueils des nombreux chocs auxquels elles ont été confrontées.	56
L'orientation de la politique budgétaire reste prudente.	63
Notes	69
Bibliographie	70
Chapitre 3. La réforme fiscale au service de l'efficience et de l'équité	73
Principales tendances fiscales	74
Les enjeux de la compétitivité fiscale des entreprises	80
Les enjeux de l'imposition des personnes physiques – concilier efficience et équité.	90
Questions fiscales en matière de fédéralisme budgétaire	101
L'orientation de la réforme fiscale	106
Notes	109
Bibliographie	112
Chapitre 4. Maintenir la viabilité à long terme du secteur de l'énergie	115
Le secteur de l'énergie tient une place croissante dans l'économie	116
La viabilité des structures d'exploitation actuelles des sables bitumineux suscite de plus en plus de préoccupations.	123

La gestion des ressources non renouvelables devrait être améliorée	126
Maîtriser les émissions de GES : un impératif majeur dans le long terme	129
Modifier la palette énergétique au profit des sources à taux d'émission de GES faible ou nul	138
Adapter la fiscalité et la réglementation	143
Conclusion et recommandations de politique économique	146
Notes	148
Bibliographie	151
Chapitre 5. Moderniser la politique agricole du Canada	155
Vue d'ensemble du secteur agricole canadien	156
Laisser jouer les mécanismes du marché pour les produits laitiers, les œufs et la volaille	159
Libéralisation des monopoles de commercialisation – offre d'un choix de mise en marché	166
Le Cadre stratégique pour l'agriculture et les perspectives futures	170
Relever les défis environnementaux de l'agriculture	174
Recommandations de politique économique	178
Notes	180
Bibliographie	182
 Encadrés	
1.1. La progression du taux d'activité des femmes	26
1.2. Facteurs pouvant expliquer le retard de productivité par rapport aux États-Unis	31
1.3. Avantage Canada	39
2.1. Un découplage économique entre le Canada et les États-Unis ?	52
2.2. Recommandations de politique macroéconomique	69
3.1. Différences de coûts d'efficience économique des impôts sur le capital, sur le travail et sur la consommation	79
3.2. Les crédits d'impôt à la R-D, mécanisme pour remédier aux externalités sociales	87
3.3. Mesures visant à lutter contre l'optimisation fiscale internationale abusive	89
3.4. Vers une taxation fondée sur la consommation	100
3.5. Principales recommandations concernant la réforme fiscale	107
4.1. Exploitation des sables bitumineux	119
4.2. Fonds de ressources non renouvelables	127
4.3. Plans fédéraux et provinciaux pour combattre le changement climatique et la pollution atmosphérique	131
4.4. Captage-stockage du carbone	143
4.5. Recommandations concernant les politiques de l'énergie et de l'environnement	147
5.1. La libéralisation des échanges et le secteur laitier	165
5.2. Transformation d'un vendeur exclusif pour offrir un choix de commercialisation aux producteurs	168
5.3. Vue d'ensemble du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA), 2003-08	171
5.4. Recommandations de politique économique pour la modernisation du secteur agricole	179

Tableaux

1.1. Décomposition de la croissance potentielle	24
1.2. Niveau de productivité : comparaison pour un certain nombre de secteurs	25
1.3. Taux d'activité	26
1.4. Emploi et masse salariale dans les administrations publiques	28
1.5. Impact du vieillissement sur la croissance dans le cadre du scénario de base	30
1.6. L'inégalité des revenus et le système de prélèvements fiscaux et de transferts dans quelques pays de l'OCDE.....	34
2.1. Prévisions à court terme.....	55
2.2. Recettes et dépenses des administrations publiques.....	64
2.3. Exactitude des prévisions budgétaires au cours des dix dernières années.....	66
3.1. La structure fiscale dans les pays de l'OCDE	76
3.2. Répartition de l'allègement de l'impôt fédéral	78
3.3. Gains de bien-être économique à long terme en cas d'allègement d'impôt neutre du point de vue des recettes.....	80
3.4. Taux effectifs marginaux d'imposition sur le capital par pays.....	81
3.5. Taux de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés pour les petites et grandes entreprises.....	84
3.6. Principales dépenses fiscales	84
3.7. La réforme de la taxe provinciale sur les ventes : effets prévus sur les recettes ...	105
4.1. Production canadienne de pétrole brut et de gaz	118
4.2. Impact économique des sables bitumineux	120
4.3. Émissions prévues de GES liées à l'utilisation d'énergie	130
4.4. Objectifs provinciaux pour les émissions de GES	132
4.5. Objectifs fédéraux en matière d'émissions de GES.....	133
5.1. Produits faisant l'objet d'une mise en commun des recettes entre les producteurs	170

Graphiques

1.1. Le PIB canadien par habitant	23
1.2. Termes de l'échange	27
1.3. Taux effectifs d'imposition du capital et total des prélèvements obligatoires	33
1.4. Émissions de CO ₂ par habitant.....	36
1.5. Estimations du soutien à la production	37
2.1. Résultats macroéconomiques	47
2.2. Prix des produits de base, termes de l'échange et taux de change.....	48
2.3. Le rôle du commerce extérieur	48
2.4. Emploi par secteur	50
2.5. Part de la production manufacturière dans le PIB de quelques pays.....	51
2.6. Primes de risque sur les titres des sociétés	54
2.7. Indicateurs relatifs au marché du logement	59
2.8. Dette nette des administrations publiques	66
3.1. Ratios impôts-PIB dans des pays de l'OCDE.....	75
3.2. Taux légaux d'imposition dans les pays du G7	76
3.3. TEMI sur les investissements en capital des entreprises par province	82
3.4. TEMI sur les investissements en capital des entreprises par secteur	85

3.5. Revenus gouvernementaux venant du secteur pétrolier	86
3.6. Coins fiscaux marginaux sur le travail	91
3.7. Taux effectifs marginaux et moyens d'imposition des gains	93
3.8. Progressivité de l'impôt.	99
3.9. Ventilation des recettes publiques	104
4.1. Indicateurs du secteur de l'énergie	117
4.2. L'Alberta et le reste du Canada : quelques indicateurs comparatifs	121
4.3. Émissions de GES par secteur	122
4.4. Émissions de GES par habitant et par province.	122
4.5. Recettes au titre des taxes environnementales.	135
4.6. Réglementation du marché de l'électricité en 2003	139
5.1. Part de l'agriculture dans la production totale	157
5.2. Part de l'agriculture dans l'emploi total	157
5.3. Répartition du quota national de mise en marché du lait entre les provinces.	160
5.4. Transferts au titre d'un seul produit.	160
5.5. Prix des produits laitiers et des œufs au Canada et aux États-Unis.	161
5.6. Recettes des grandes exploitations, par type.	162
5.7. Valeur marchande des quotas laitiers	163
5.8. Prix du blé et de l'orge au Canada et en Australie.	169
5.9. Coûts de production de bioénergie dans le monde.	178

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

La situation économique et les politiques du Canada ont été évaluées par le Comité le 5 mai 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 22 mai 2008.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Alexandra Bibbee, Yvan Guillemette, Shuji Kobayakawa et Annabelle Mourougane 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 2006.

Ce livre contient des...



En bas à droite 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>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU CANADA

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	9 976	Population des principales agglomérations urbaines (milliers, 2007) :	
Superficie agricole, 2000, en pourcentage de la superficie totale	6.7	Montréal	3 696
		Toronto	5 510

LA POPULATION

Population (2007)	32 934 166	Population active (2007)	17 579 500
Densité au km ²	3.3	Emploi agricole (2007)	337 125
Accroissement naturel net (moyenne annuelle 2002-2007)	112 419	Immigration (moyenne annuelle 2002-2007)	241 566
Taux d'accroissement naturel pour mille habitants, moyenne 2002-2007	3.5	Accroissement de la population active, moyenne annuelle 2002-2007, pourcentage	1.5

LA PRODUCTION

PIB en 2007 (millions de dollars canadiens)	1 531 427	Origine du produit intérieur brut, 2006 (en pourcentage du total) :	
PIB par habitant (dollars canadiens)	46 500	Agriculture, sylviculture et pêche	2.3
Formation brute de capital fixe par habitant (dollars canadiens)	10 365	Industries extractives	3.6
Formation brute de capital fixe (pourcentage du PIB)	22.3	Industries manufacturières	15.8
		Construction	6.3
		Administration publique	5.6
		Autres	66.4

LE SECTEUR PUBLIC

Consommation des administrations publiques (2007, en pourcentage du PIB)	19.5	Composition du Parlement (23 janvier 2006)	Nombre de sièges	
Formation brute de capital fixe du secteur public (2007, en pourcentage du PIB)	2.8		Chambre des Communes	Sénat
Recette courantes du gouvernement fédéral (2007, en pourcentage du PIB)	16.2	Conservateurs	124	22
Dette du gouvernement fédéral (2007, en pourcentage des dépenses courantes)	171.2	Libéraux	103	60
		Bloc québécois	51	..
		Nouveaux démocrates	29	1
		Indépendants	1	6
		Conservateurs progressistes	..	3

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations (2007)		Importations (2007)	
Exportations de biens et services, en pourcentage du PIB	34.9	Importations de biens et services en pourcentage du PIB	32.9
Principales marchandises exportées en pourcentage du total :		Principales marchandises importées en pourcentage du total :	
Produits de l'agriculture et de la pêche	7.4	Produits de l'agriculture et de la pêche	6.1
Produits de l'énergie	19.7	Produits de l'énergie	8.8
Produits de la forêt	6.2	Produits de la forêt	0.7
Biens et matériaux industriels	22.5	Biens et matériaux industriels	20.5
Machines et matériel	20.5	Machines et matériel	28.1
Produits automobiles	16.7	Produits automobiles	19.2
Autres produits	7.1	Autres produits	16.6
Principaux clients en pourcentage des exportations de marchandises :		Principaux fournisseurs en pourcentage des importations de marchandises :	
États-Unis	79.0	États-Unis	54.2
Union européenne	7.8	Union Européenne	12.1
Japon	2.0	Japon	3.8

LA MONNAIE

Unité monétaire : dollar canadien	Unités monétaires par dollar des États-Unis	
	Année 2007	1.074

Résumé

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

La politique monétaire dispose de marges de manœuvre pour combattre le ralentissement de la croissance, et les allègements fiscaux assurent un soutien substantiel de l'économie cette année, mais la politique budgétaire est bridée par l'érosion des excédents dans le court terme et par le vieillissement dans le moyen terme. Le resserrement du crédit intérieur – conséquence de la crise du crédit aux États-Unis – et les perspectives d'un ralentissement de la croissance ont conduit à un assouplissement considérable de la politique monétaire. De plus, la vigueur de la monnaie et la modération de la demande de biens exportables contribuent à neutraliser l'inflation induite par les prix des produits de base, créant ainsi des marges de manœuvre pour les pouvoirs publics. L'excédent budgétaire devrait se contracter en raison du fléchissement de la croissance et des réductions d'impôts. Étant donné que la hausse des dépenses de santé et des autres coûts liés au vieillissement se fait également menaçante, il faut maîtriser les dépenses pour maintenir la dette sur une trajectoire de baisse. Une politique budgétaire ferme – consistant en particulier à investir à l'étranger une plus grande partie des recettes publiques que procurent les prix du pétrole élevés – continuerait à atténuer l'appréciation du taux de change réel.

Les réductions d'impôts ont représenté un emploi approprié des excédents budgétaires, mais il y a encore beaucoup de place pour des réformes fiscales génératrices d'efficacité et neutres vis-à-vis des recettes. La compétitivité de la fiscalité des entreprises est améliorée par de fortes réductions des impôts sur les sociétés et sur le capital. L'offre de travail a été stimulée par les crédits d'impôt liés à l'exercice d'une activité. Pourtant, il reste à exploiter des possibilités attractives d'élargissement de l'assiette et de transfert de la charge fiscale, ce qui permettrait d'abaisser encore les taux de l'impôt sur le revenu. Les taxes provinciales sur les ventes de détail encore en vigueur, qui pèsent sur les intrants des entreprises, devraient être

converties en taxes sur la valeur ajoutée plus efficaces, harmonisées avec la TPS fédérale. De nombreux allègements fiscaux en faveur des secteurs traditionnels et des petites entreprises devraient être progressivement supprimés afin de libérer le dynamisme du côté de l'offre. Pour une meilleure allocation du capital, et dans le prolongement des initiatives récentes, le revenu des personnes physiques devrait être imposé sur une base neutre, dans l'optique de la consommation, l'équité verticale étant réalisée en ciblant les crédits d'impôt sur les groupes vulnérables.

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

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

Évaluation et recommandations

Ces dernières années, l'économie a été remarquablement vigoureuse

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

Mais elle a faibli vers la fin de 2007

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

Le principal défi : continuer de s'ajuster en douceur aux chocs mondiaux, tout en amplifiant les gains de productivité et en freinant les émissions de GES

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

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

La politique monétaire a changé de cap

Jusque dans les derniers mois de 2007, les responsables de la politique monétaire se sont essentiellement préoccupés des tensions inflationnistes internes découlant du renchérissement des produits de base, de la vigueur de la demande intérieure et des tensions sur les marchés du travail. Fin 2007, cependant, les autorités ont mis l'accent sur la nécessité de gérer la réponse du Canada aux turbulences sur les marchés de capitaux, au resserrement consécutif des conditions de crédit intérieures et aux inquiétudes à l'égard

d'un ralentissement de l'activité économique aux États-Unis, ce qui s'est traduit par un assouplissement notable de la politique monétaire. Dans l'immédiat, le principal enjeu de politique monétaire consiste à adopter une orientation judicieuse pour maintenir l'inflation sur l'objectif, alors que l'économie canadienne réagit au ralentissement américain et à la tourmente financière mondiale. Cela pourrait bien impliquer un nouvel assouplissement. Mais quand les conditions de crédit redeviendront plus normales et que l'économie amorcera sa reprise, il faudra que les taux d'intérêt augmentent. Les autorités des marchés financiers devraient aussi examiner s'il convient de prendre des mesures pour veiller à ce que les incitations institutionnelles au sein du secteur financier soient appropriées. À plus long terme, des études sont en cours à la Banque du Canada et ailleurs sur le point de savoir si la Banque devrait adopter un objectif d'inflation plus bas et/ou un ciblage de la trajectoire du niveau des prix. Comme l'a indiqué la Banque, il faudrait que ces études mettent en évidence des éléments très convaincants en faveur d'une réforme pour qu'elle modifie un régime qui s'est révélé efficace.

Les marchés de capitaux devraient être modernisés

La Banque et les autres autorités de tutelle doivent déployer davantage d'efforts pour améliorer la transparence, la flexibilité et la concurrence sur les marchés financiers canadiens. La diversité actuelle des réglementations – à titre d'exemple, chaque province a son propre organisme de réglementation des valeurs mobilières – permet difficilement de maximiser l'efficacité et accroît le risque de voir les entreprises opter pour du financement étranger. Une autorité de régulation unique éliminerait les inefficiences inhérentes aux pouvoirs d'exécution limités des différentes agences provinciales. En outre, alléger les réglementations qui restreignent la concurrence dans le secteur bancaire pourrait avoir un impact substantiel sur la croissance économique. Il est temps désormais, dix ans après que les premières propositions de fusion avaient été bloquées par le gouvernement, d'accueillir la concurrence sur les marchés de capitaux en autorisant les principales institutions financières du Canada à se lancer sur la scène mondiale, ce qui implique de lever l'interdiction actuelle.

La situation budgétaire des administrations publiques demeure robuste, mais il y a des risques de dégradation

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

*Les gouvernements devraient freiner
leurs dépenses et renforcer les mécanismes
de contrôle des dépenses*

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

En dépit de sa situation budgétaire plutôt enviable, à cause du vieillissement démographique le Canada est confronté aux mêmes enjeux budgétaires à long terme que ceux observés dans les autres pays de l'OCDE. Le taux de dépendance des personnes âgées devrait plus que doubler au cours des 50 années à venir, et exercera une pression considérable sur les dépenses publiques, principalement du fait de la hausse des dépenses de santé, le système public de retraite étant désormais pour l'essentiel engagé sur une trajectoire viable. *Plusieurs mesures sont susceptibles d'atténuer le problème, notamment : un contrôle plus rigoureux des dépenses ; des réformes des programmes et des financements pour une efficacité accrue des dépenses publiques, surtout dans le secteur de la santé ; une réduction plus rapide de la dette ; une réorientation de la fiscalité des provinces vers des bases plus efficaces ; et, par-dessus tout, des mesures propices à la croissance pour aider les générations futures à faire face aux coûts grandissants des programmes publics.*

*La réforme fiscale génératrice de croissance
devrait se poursuivre, même si les excédents
sont limités à court terme*

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

la croissance et globalement neutres sur le plan des recettes pourraient encore être mises en œuvre à la fois dans le système d'imposition des sociétés et dans le régime d'imposition du revenu des personnes physiques.

L'une des priorités devrait être d'élargir la base d'imposition des sociétés et d'abaisser davantage les taux de l'impôt sur le capital

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

Les taux marginaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devraient aussi être lissés

Les réformes des impôts/transferts menées ces dernières années ont certes aidé les familles à bas revenu, mais elles ont aussi provoqué involontairement une hausse des taux marginaux effectifs d'imposition (TEMI), étant donné que les crédits d'impôt remboursables ou les prestations en espèces sont retirés lorsque le revenu salarié s'élève. Cela réduit considérablement les incitations à travailler dans des groupes dont la force de travail sera nécessaire pour faire face au vieillissement et aux pénuries actuelles de main-d'œuvre dans les régions en plein essor. Les retraités à faible revenu sont également confrontés à des TEMI élevés en raison de la reprise partielle de leurs prestations de vieillesse lors du retrait de l'épargne-retraite imposable, ce qui diminue leur incitation à épargner en vue de la retraite, encore que ce problème doive être atténué par le Compte

d'épargne libre d'impôts récemment annoncé. La hausse des TEMI due au retrait progressif des prestations touche même les revenus moyens. Le taux marginal supérieur de l'impôt a été abaissé, mais le Canada se situe toujours au second rang du G7 à cet égard. Ces facteurs inhibent l'augmentation du temps de travail ainsi que les efforts pour favoriser la mobilité ascendante et la poursuite d'études supérieures, autant d'éléments nécessaires pour accroître l'utilisation de la main-d'œuvre et inverser le ralentissement de la productivité multifactorielle. *Par conséquent, il convient de réduire les niveaux élevés des TEMI par un retrait plus précoce mais plus graduel des prestations, par la suppression des « prestations d'aide sociale aux classes moyennes » et par une meilleure coordination des systèmes fédéraux et provinciaux d'impôts/transferts, ou par des réductions d'impôts généralisées.*

Un passage à l'impôt sur la consommation se justifie

L'allègement généreux mais encore partiel des impôts sur le revenu du capital des personnes physiques vise à renforcer les incitations à épargner, mais il engendre aussi une mauvaise affectation du capital, car les taux de rendement après impôt de l'épargne marginale ne bénéficiant pas d'avantages fiscaux sont faibles. Le passage à une fiscalité fondée sur la consommation (par suppression de l'impôt sur le revenu normal de toutes les catégories d'épargne) peut s'avérer politiquement difficile car les gains d'efficacité escomptés ont un prix : il en résulte des profits substantiels pour les riches épargnants, mais des pertes pour les pauvres qui n'épargnent pas, dans la mesure où des impôts sur la consommation sont perçus pour compenser la perte de recettes consécutive. Néanmoins, le Canada a déjà pris des mesures substantielles dans ce sens et est bien placé pour aller plus loin, puisque les deux tiers des Canadiens détiennent déjà la totalité de leurs avoirs financiers sous forme d'instruments d'épargne à fiscalité optimisée. Avec la création récente du Compte d'épargne libre d'impôts, cette proportion devrait atteindre à terme 90 %. Par conséquent, les pertes de recettes et l'augmentation consécutive des impôts sur la consommation devraient être légères. Autre élément encourageant, le Canada n'autorise pas la déductibilité des intérêts hypothécaires sur les résidences principales, déductibilité qui serait incompatible avec un régime d'imposition de la consommation et très difficile à supprimer une fois en place. *Par conséquent, les avantages fiscaux actuels en faveur de certains instruments d'épargne devraient être étendus à toutes les formes de placements par l'imposition du revenu des personnes physiques dans l'optique de la consommation. Les pertes éventuelles de recettes, notamment au titre de la réduction souhaitable du taux supérieur marginal d'imposition du revenu des personnes physiques, devraient être compensées par des augmentations visant les assiettes fiscales efficaces. Cela pourrait concerner les écotaxes à tous les niveaux d'administration, l'impôt immobilier et les redevances d'usage sur divers services publics, ainsi que les TVA provinciales (une fois que toutes les provinces auront effectué la conversion de leurs taxes sur les ventes de détail). Les TVA devraient avoir une assiette aussi large que possible afin que les taux soient le plus bas possible. Les exonérations sont coûteuses, profitent aux contribuables aisés aussi bien qu'aux pauvres et sont moins efficaces pour améliorer l'équité qu'un relèvement des crédits d'impôt en faveur des bas revenus. En conséquence, les exemptions actuelles de la TPS sur les produits alimentaires de consommation courante devraient être supprimées, et pour neutraliser les effets distributifs préjudiciables il faudrait augmenter le crédit d'impôt sur la TPS. Il convient de relever les taxes foncières municipales pour les ménages et de les abaisser pour les entreprises, l'augmentation nette des prélèvements permettant des réductions des transferts provinciaux et, par conséquent, de nouveaux allègements des impôts provinciaux sur le revenu.*

Le secteur de l'énergie se heurte à des contraintes du côté de l'offre

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

Le développement durable du secteur de l'énergie devrait être encouragé par des mesures budgétaires/fiscales

Le boom pétrolier de l'Alberta a créé de nombreux emplois dans le reste du Canada, surtout dans les services professionnels et les industries productrices de matériaux et de biens d'équipement. En revanche, l'appréciation consécutive du taux de change réel a coûté des emplois dans les provinces manufacturières, qui sont en concurrence avec les économies émergentes d'Asie. Pendant un certain temps, les retombées positives sur l'emploi et sur les revenus ont compensé les répercussions négatives. Mais la récession naissante aux États-Unis et la dépréciation du dollar américain ont fait pencher la balance dans un sens défavorable. Cette évolution met à l'épreuve l'équilibre budgétaire fédéral et accroît les demandes de subventions et de transferts. *L'Alberta devrait mettre en œuvre des règles d'allocation et de retrait pour son Fonds du patrimoine : la province devrait de préférence investir la totalité de ses recettes pétrolières dans un fonds d'actifs étrangers, comme le fait la Norvège, et ne dépenser que les revenus annuels lissés du Fonds. Le gouvernement fédéral devrait envisager de faire de même pour les recettes résultant de gains temporaires sur les termes de l'échange. Cela permettrait non seulement d'éviter les effets du syndrome hollandais mais aussi de préfinancer les coûts du vieillissement et de partager la manne des ressources naturelles avec les générations futures. À l'ère du pétrole cher, il est indispensable d'adapter le régime fiscal du secteur pétrolier et gazier en supprimant les éléments préférentiels des déductions fédérales pour l'exploration et*

l'exploitation, en mettant fin au système des « actions accréditatives », en continuant de réexaminer le régime de royalties de l'Alberta pour veiller à ce que les rentes économiques pures soient captées par la province et, si ce n'est pas le cas, revoir la déduction fédérale au titre des paiements de royalties provinciales, et en supprimant l'obligation d'exploration/production attachée aux droits miniers.

*Des politiques environnementales efficaces
fondées sur des instruments économiques
sont indispensables pour tarifier le carbone*

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

*Il faut réduire le soutien budgétaire
aux agriculteurs pour éviter la dépendance*

Il est assez surprenant qu'un pays comme le Canada, avec son vaste potentiel agricole, n'ait pas jugé bon ces derniers temps de se tenir à la pointe de la libéralisation, d'autant que beaucoup de ses agriculteurs bénéficieraient largement d'un régime commercial mondial plus libre dans ce secteur. Certes, dans les années 80 et 90, le soutien public à l'agriculture a été fortement réduit, et le Canada semblait en passe de rejoindre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui avaient déjà ouvert leurs marchés agricoles. Au cours des 6 années écoulées, le Canada a été pratiquement le seul des pays de l'OCDE à faire marche arrière en ce qui concerne la protection offerte à ses exploitants. Les agriculteurs canadiens reçoivent maintenant des aides plus généreuses que les agriculteurs des États-Unis et du Mexique, mais moins élevées que celles dont bénéficient leurs homologues dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Il en est résulté d'importants coûts

budgétaires récurrents (3.8 milliards CAD, ou 16 600 CAD par exploitation et par an en 2006, par exemple), qui ont heureusement coïncidé avec une période d'excédents. Mais, à n'en pas douter, *un examen plus rigoureux s'impose pour vérifier si ces dépenses induisent des avantages nets. Elles doivent être plus strictement contrôlées, compte tenu en particulier du risque d'aléa moral lié au fait que les agriculteurs se sont habitués à vivre de subventions publiques. Étant donné le niveau élevé des prix agricoles, le temps est venu de laisser tous les agriculteurs libres de jauger leurs capacités sur le marché mondial, et non de limiter le processus de libéralisation aux producteurs de céréales, comme le gouvernement s'efforce de le faire.*

Le régime de gestion de l'offre de produits agricoles devrait être supprimé

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

Le soutien actuel à la production d'éthanol doit être réexaminé

L'agriculture joue aussi un rôle dans l'effort national pour améliorer la performance environnementale, et notamment relever le défi du changement climatique grâce à la production de bioénergie. L'objectif est d'augmenter l'efficacité de cette production de façon à abaisser les émissions de GES, accroître les revenus des agriculteurs et améliorer la qualité de l'air. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'administration fédérale et quelques gouvernements provinciaux ont mis en place des obligations et des subventions pour développer l'utilisation de la bioénergie. À l'heure actuelle, il est évident que les conditions du marché national ne permettent pas aux producteurs canadiens de canola de concurrencer les producteurs brésiliens de sucre sur la seule base des coûts, mais les autorités ont accordé des aides budgétaires substantielles à la recherche-développement sur l'éthanol de cellulose, dans l'espoir que cette production serait plus rentable. Cependant, même cette source d'énergie est aujourd'hui remise en question pour ce qui concerne ses avantages en termes d'émissions évitées, beaucoup moins toutefois pour son rapport coût-efficacité et pour son impact régressif sur les prix mondiaux des produits alimentaires. Il semblerait prudent que le gouvernement réexamine les éléments en fonction desquels le soutien a été accordé et les obligations imposées, et qu'il continue de recourir au mécanisme d'échange de droits d'émission, en le complétant peut-être par un système de prix offerts pour des percées technologiques.

Chapitre 1

S'adapter aux nouveaux termes de l'échange, au vieillissement et au changement climatique

Une longue période de croissance record au Canada paraît aujourd'hui avoir pris fin avec les turbulences financières et le ralentissement conjoncturel que le monde connaît actuellement. Le choc positif du côté des termes de l'échange (avec un baril de pétrole bien au-dessus de 100 USD et la parité de change avec la monnaie américaine) a néanmoins gonflé les revenus et amélioré les perspectives dans le secteur de l'énergie, mais aussi freiné les exportations en valeur, surtout dans les industries manufacturières. L'un des grands enjeux macroéconomiques sera d'arbitrer entre les risques de hausse de l'inflation à moyen terme et les risques de décélération de la croissance à court terme tout en évitant d'éventuels symptômes de syndrome néerlandais. Si le Canada veut tirer pleinement parti de ses possibilités face à un vieillissement démographique imminent, il lui faudra allonger la durée de la vie active et combler un retard de productivité persistant sur les États-Unis par la mise en œuvre de mesures structurelles. À plus long terme, le bien-être du Canada et du monde entier suppose une diminution des niveaux actuels d'émission de gaz à effet de serre. En particulier, la situation du secteur de l'énergie, gros émetteur, n'est pas tenable si rien n'est fait pour infléchir l'évolution actuelle. Dans le secteur agricole, certaines mesures dépassées faussent également l'avantage comparatif naturel du Canada pour les produits alimentaires tout en écartant du marché intérieur les nations productrices plus pauvres. Vu ses nombreux atouts, on ne voit pas pourquoi le Canada ne pourrait pas régler correctement les problèmes que posent les nouveaux termes de l'échange, le vieillissement et le changement climatique.

Le Canada a connu une nouvelle année de bonne performance macroéconomique en 2007, le taux moyen de croissance annuelle de son PIB en termes réels depuis 1993 atteignant un niveau record de 3¼ pour cent, progression la plus forte du G7 au cours de cette période. Le niveau de vie s'est encore rapproché de celui des États-Unis, grâce aux effets bénéfiques très marqués de la mondialisation pour le Canada – exportateur d'un grand nombre de produits de base et importateur de biens manufacturés – à la forte impulsion qu'a donnée la croissance américaine et, peut-être surtout, à une politique macroéconomique prudente. Du côté de l'offre, une solide formation de capital et une progression rapide de la main-d'œuvre disponible, surtout avec l'augmentation de l'activité des femmes et de l'immigration, ont appuyé l'accélération de la demande et contribué à enrayer l'inflation. Le chômage est tombé à des niveaux très bas – environ 6 % de la population active. Tous les niveaux d'administration ont réussi conjointement à dégager des excédents budgétaires et à maintenir résolument le pays sur la voie du désendettement. Enfin, les comptes extérieurs sont restés en équilibre ou se sont même améliorés.

La période de forte croissance semble avoir pris fin durant les derniers mois de 2007 : la chute des exportations nettes – sous le double effet du ralentissement de l'économie américaine et de l'appréciation du taux de change – a eu finalement raison d'une ferme demande intérieure, le résultat étant ce qui paraît être un ralentissement temporaire. Tout en devant négocier ce tournant conjoncturel, le Canada se trouve confronté à trois grands défis structurels. Il lui faudra continuer de s'ajuster avec succès au *choc des termes de l'échange* de grande ampleur, grâce à la fois à une politique budgétaire prudente qui devra endiguer de nouvelles pressions sur le taux de change en termes réels et à de solides mesures structurelles qui lisseront l'ajustement du secteur exposé et l'expansion du secteur pétrolier et des secteurs protégés. Le Canada devra aussi préserver son niveau de vie d'une *contraction de sa main-d'œuvre intérieure* qui interviendra prochainement. Il faut pour cela accélérer la croissance de la productivité tout en utilisant plus intensivement les ressources humaines disponibles et en continuant d'attirer un grand nombre d'immigrants qualifiés. Enfin, le Canada devra adopter un profil de croissance durable pour bien prendre en compte les enjeux sociaux et environnementaux du développement économique, et en particulier pour lutter contre le *changement climatique*. Cela exigera une exploitation viable d'abondantes ressources naturelles ainsi que des investissements dans l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies, de manière à remédier au problème à sa source.

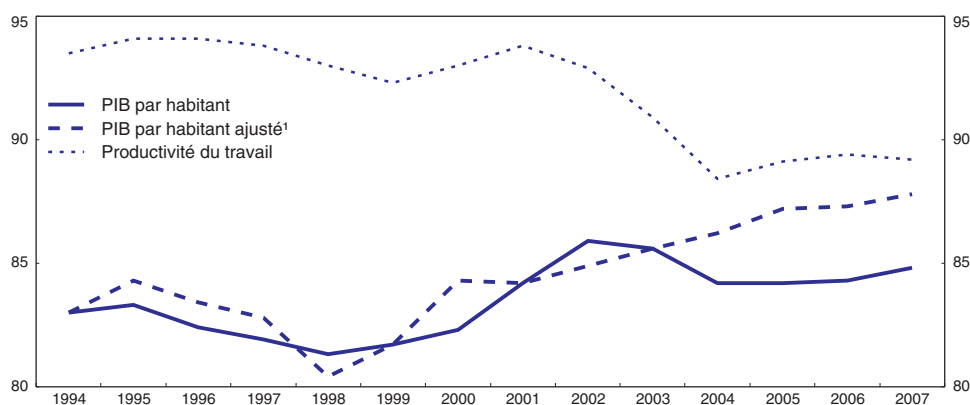
La situation économique jusqu'ici favorable a facilité un certain nombre de réformes structurelles, et notamment des baisses d'impôts qui ont contribué à stimuler l'emploi et réduit les coûts d'investissement des entreprises. Il faudra aller plus loin pour se préparer correctement à de nouveaux chocs et aux ajustements structurels qui en découleront, même si le contexte macroéconomique risque d'être moins propice un certain temps. On évoquera dans ce chapitre les domaines où les problèmes restent substantiels et ceux qui seront approfondis dans cette *Étude*.

L'écart de revenu réel et ses origines

La longue période de forte croissance du Canada a réduit son retard de niveau de vie par rapport aux États-Unis. Mais la quasi-totalité de l'amélioration qui s'est produite depuis le début de ce siècle tient à des gains de termes de l'échange, du fait en particulier de la hausse des prix du pétrole et d'autres produits de base, qui s'est accompagnée d'une appréciation du dollar canadien. Si l'on ne tient pas compte de ces gains de pouvoir d'achat – qui pourraient s'inverser un jour ou l'autre – l'écart de PIB par habitant par rapport aux États-Unis est resté stationnaire (graphique 1.1), car le retard de productivité, qui s'est creusé, a compensé un déficit d'utilisation de la main-d'œuvre qui s'est amenuisé. Bien que le PIB par habitant ne soit pas particulièrement faible si l'on considère la zone de l'OCDE (OCDE, 2008), l'étroite intégration économique avec le voisin du sud rend plus préoccupant un retard de PIB par habitant qui est passé, depuis 1981, de 10 % à plus de 20 % du niveau canadien.

Graphique 1.1. **Le PIB canadien par habitant**

États-Unis = 100



1. Le PIB par habitant ajusté est corrigé de la parité de pouvoir d'achat à la consommation au lieu de la parité de pouvoir d'achat du PIB pour tenir compte de l'impact des termes de l'échange. Les calculs retiennent pour le PIB réel des États-Unis la moyenne des mesures obtenues par la méthode du revenu et par la méthode de la dépense.

Source : Calculs du ministère des Finances du Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354445547282>

Le retard de productivité du travail qui s'accroît reflète une croissance divergente de la productivité multifactorielle

Une décomposition de la croissance comparant, sur la base des données de l'OCDE, le Canada, les États-Unis et les trois principales économies européennes montre que depuis 1993 la croissance potentielle au Canada a été très solide (3 % par an en moyenne) et d'une vigueur similaire à celle observée aux États-Unis et au Royaume-Uni, mais qu'elle a été plus faible dans les grands pays de la zone euro. Depuis 2001, la croissance divergente de la productivité multifactorielle (PMF) entre le Canada et les États-Unis, au détriment du Canada, a largement compensé une moindre utilisation de la main-d'œuvre aux États-Unis par rapport à la période précédente. Le Canada est très proche des pays d'Europe continentale du point de vue de la croissance de la PMF, mais il les dépasse nettement pour l'utilisation de la main-d'œuvre. La forte croissance de la PMF ne se dément pas au Royaume-Uni, mais l'apport de main-d'œuvre a presque aussi peu augmenté que dans les pays de l'UEM (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Décomposition de la croissance potentielle¹**
Taux moyen de croissance annuelle

	1993-2000				2001-2006			
	Canada	États-Unis	Royaume-Uni	EMU-3 ²	Canada	États-Unis	Royaume-Uni	EMU-3 ²
Productivité du travail	1.6	1.7	2.2	1.7	1.3	2.0	2.1	1.2
PMF	0.6	0.6	1.3	0.7	0.5	0.9	1.4	0.5
Rationalisation du capital	0.9	1.0	0.9	1.0	0.8	1.1	0.7	0.7
Utilisation de la main-d'œuvre	1.4	1.6	0.5	0.0	1.6	0.6	0.6	0.5
Heures travaillées/travailleur	-0.1	0.0	-0.3	-0.5	-0.2	-0.2	-0.5	-0.4
Emploi potentiel	1.5	1.5	0.8	0.5	1.9	0.8	1.0	0.9
Croissance potentielle	3.0	3.2	2.7	1.7	2.9	2.6	2.6	1.7

1. À partir d'une fonction de production hypothétique de type Cobb-Douglas, $Y = A \times K^\beta \times L^{1-\beta}$, où toutes les variables représentent leurs tendances, Y désigne la production, A la productivité multifactorielle, K les services totaux du capital, L le nombre total d'heures travaillées dans l'économie (utilisation de la main-d'œuvre) et $\beta = 1/3$ pour tous les pays.

2. Allemagne, France et Italie.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

La vigueur de la formation du capital au Canada s'explique surtout par les nouveaux investissements qui ont accompagné l'augmentation de l'apport de main-d'œuvre, et pas par un rattrapage dans la rationalisation du capital. La longue période de modération salariale et de faiblesse du taux de change au Canada, de même que le niveau élevé de la taxation du capital, ont sans doute fait monter le prix relatif du capital et empêché sa rationalisation ; d'où une intensité du capital bien plus faible au Canada qu'aux États-Unis¹. Par conséquent, pour résorber le retard de productivité, il faudra des taux d'investissement plus élevés. La récente appréciation du taux de change, qui fait baisser le prix des biens d'équipement importés, devrait commencer d'agir dans ce sens, de même que la moindre taxation des investissements des entreprises (voir ci-après).

Pour résorber le retard de productivité, il faudra également une plus forte croissance de la PMF. Cette croissance reflète en grande partie un progrès technologique « non incorporé » qui permet d'utiliser plus efficacement le capital et le travail. Mais la composition du capital est elle aussi importante, en particulier parce que les investissements omniprésents dans les TIC devraient entraîner des gains substantiels d'efficacité, notamment dans les services. Avec la baisse rapide des prix des TIC, les entreprises ont eu tendance à privilégier ces types de biens d'équipement, surtout vers la fin des années 90, et c'est ce que le Canada a fait lui aussi. Mais ces investissements ont stagné après 2000, en partie à cause de la spécialisation relative du Canada dans les équipements de télécommunications, qui ont été plus durement touchés par l'éclatement de la bulle qu'a connue le secteur de la haute technologie². Même s'ils sont un peu datés, les derniers chiffres concernant l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis montrent en conséquence que cet écart s'est rapidement creusé dans le secteur de la fabrication d'ordinateurs et dans les services hors construction et que la dégradation a été très marquée dans l'ensemble du secteur des entreprises (tableau 1.2).

L'écart d'utilisation de la main-d'œuvre se résorbe grâce à une plus forte activité féminine

L'évolution favorable du côté de l'utilisation de la main-d'œuvre tient à une forte augmentation de l'emploi, en particulier féminin, après la récession du début des années 90, ce qui a contribué à réduire l'écart par rapport aux États-Unis pour le nombre total d'heures travaillées (encadré 1.1)³. Cette plus forte activité et une évolution

Tableau 1.2. **Niveau de productivité : comparaison pour un certain nombre de secteurs**

En pourcentage du niveau des États-Unis

	PIB par travailleur		PMF	
	1995	2004	1995	2004
Secteur primaire	81	98	84	76
Industries extractives	109	142	109	113
Construction	107	150	107	155
Activités manufacturières	88	58	93	66
Métaux semi-transformés	116	112	120	118
Ordinateurs	128	21	185	23
Transports	108	100	107	108
Services	62	55	65	61
Commerce de gros	77	62	107	90
Commerce de détail	64	60	79	73
Finance et assurances	62	59	65	67
Ensemble des entreprises	72	63	72	66

Source : S. Rao, J. Tang et W. Wang (2006), « What Factors Explain the Canada-U.S. Productivity Gap? », *Industry Canada Working Paper*, n° 2006-08, Ottawa.

démographique plus propice (pour le moment) constituent un avantage sur les États-Unis, alors qu'on constate un net désavantage pour les heures travaillées par habitant, parce que les congés sont plus longs au Canada et le travail à temps partiel plus développé. On note une relation inverse entre le nombre total d'heures travaillées et le niveau de productivité : un taux d'activité plus élevé se traduit par l'emploi d'un plus grand nombre de travailleurs faiblement qualifiés, ce qui fait baisser la qualification moyenne, et donc la productivité ; en outre, plus chaque personne travaille longtemps, moins chaque heure de travail est productive en moyenne (productivité marginale décroissante). Par conséquent, l'avantage « structurel » des États-Unis pour la productivité du travail par rapport à l'Europe et au Canada est plus marqué que ne l'indiquent les données et le désavantage du Canada par rapport à l'Europe serait donc plus faible.

Puisqu'aujourd'hui les taux d'activité des femmes appartenant à des classes d'âge de forte activité comptent parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE, il ne semble y avoir que des possibilités limitées de nouvelle progression, bien que les taux d'emploi des femmes de 55 ans et plus soient appelés à s'accroître cette prochaine décennie au fur et à mesure que les cohortes qui ont un lien plus étroit avec le marché du travail atteindront cette tranche d'âge (Barnett, 2007). L'une des questions essentielles est de savoir si cet effet de cohorte réduira suffisamment l'écart extrêmement marqué de taux d'activité entre les femmes appartenant à des classes d'âge de forte activité et celles qui sont plus âgées. Sur un plan plus général, l'une des priorités devrait être d'encourager l'activité des catégories marginales. La dernière *Étude* (OCDE, 2006) avait recommandé, entre autres, une réforme de la fiscalité et des prestations sociales afin d'éliminer la forte contre-incitation à travailler à un salaire relativement faible ; on reviendra sur cette question au chapitre 3.

Encadré 1.1. La progression du taux d'activité des femmes

La plus forte utilisation de la main-d'œuvre et l'amélioration du revenu par habitant depuis le milieu des années 90 s'expliquent surtout par la remarquable progression constante du taux d'activité des femmes, même si le taux d'activité des travailleurs âgés a lui aussi augmenté (tableau 1.3). Il faut y voir en partie l'effet de facteurs cycliques, mais aussi de réformes de la fiscalité et des prestations sociales favorables aux familles (chapitre 3). Les évolutions structurelles à plus long terme, notamment le fait que les femmes, de plus en plus instruites, aspirent à une carrière équivalant à celle des hommes, ont fait monter les taux d'activité des femmes ces trois dernières décennies, et cela pourrait encore durer une dizaine d'années. Les changements qui se sont produits dans l'activité économique, au profit des services marchands et de l'emploi dans le secteur public, comme dans le reste de la zone de l'OCDE (désindustrialisation), créent des emplois qui conviennent généralement aux femmes. Lorsqu'elles ont des responsabilités familiales, les femmes préfèrent souvent travailler à temps partiel, ce qui explique en partie pourquoi l'augmentation du nombre d'heures travaillées n'a pas suivi celle de l'emploi, bien que le nombre moyen d'heures travaillées soit également en baisse pour les travailleurs à temps plein. La qualité globale de la main-d'œuvre a probablement diminué, car les nouveaux entrants avaient une qualification et une expérience plus faibles que l'ensemble de la population active – phénomène qu'on retrouve en Europe, où les réformes ont levé une partie des obstacles à l'entrée sur le marché du travail pour un grand nombre de personnes faiblement qualifiées. Ces évolutions de la composition de la population active sont positives en ce qu'elles accélèrent la croissance du revenu par habitant et améliorent l'égalité des chances, mais elles peuvent temporairement ralentir la productivité du travail et se répercuter à la baisse sur les indicateurs classiques de PMF. Toutefois, ces effets devraient disparaître à mesure que les nouveaux travailleurs se forment et acquièrent une expérience.

Tableau 1.3. Taux d'activité

		1990			2006		
		Canada	États-Unis	OCDE	Canada	États-Unis	OCDE
Hommes	25 à 54 ans	93.1	93.4	94.2	91.1	90.6	92.1
	55 à 64 ans	64.0	67.8	65.2	66.3	69.6	66.3
Femmes	25 à 54 ans	75.5	74.0	65.6	81.3	75.5	69.8
	55 à 64 ans	34.9	45.2	35.9	51.4	58.2	45.0
Hommes et femmes	25 à 54 ans	84.3	83.5	79.8	86.2	82.9	80.9
	55 à 64 ans	49.2	55.9	50.0	58.7	63.7	55.4
Heures travaillées par personne d'âge actif		1 249	1 352	1 171	1 269	1 308	1 176
Heures travaillées par travailleur		1 788	1 836	1 818	1 738	1 804	1 715

Source : Base de données des Statistiques de la main-d'œuvre de l'OCDE.

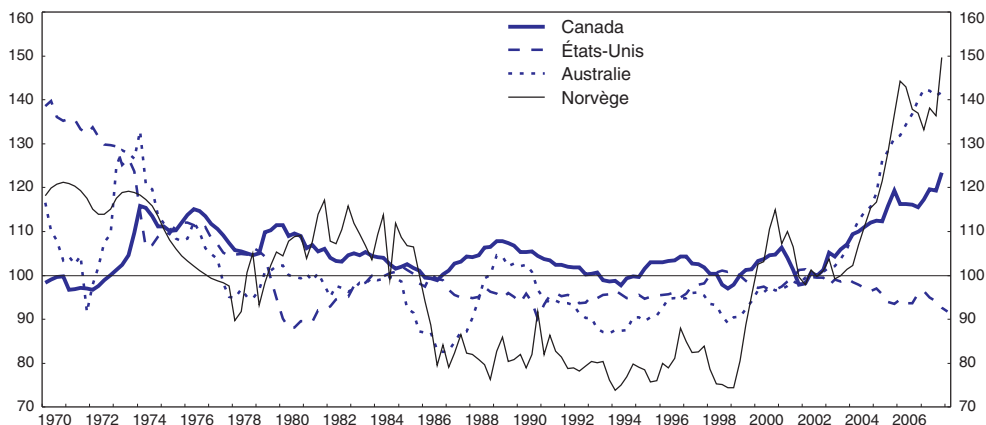
S'ajuster au choc mondial sur les termes de l'échange par des transformations structurelles

L'accentuation du retard de productivité a coïncidé avec le choc de termes de l'échange le plus marqué que le Canada ait jamais connu à l'époque moderne (graphique 1.2). Malgré tout, ce choc n'est pas d'aussi grande ampleur qu'en Norvège et en Australie, pays qui sont plus spécialisés dans le pétrole et les activités extractives respectivement (et qui sont donc plus vulnérables en cas de fluctuations des prix des produits de base correspondants). Comme on l'a indiqué précédemment, ce choc positif a contribué à l'amélioration du


niveau de vie, malgré le ralentissement de la croissance de la productivité. Mais l'évolution brutale des prix relatifs pose au Canada un sérieux problème d'ajustement à moyen terme, aussi bien pour la sphère réelle de l'économie que pour les comptes budgétaires, surtout parce qu'on considère qu'elle devrait avoir un caractère durable et non transitoire.

Graphique 1.2. **Termes de l'échange**

Indice, 2002 = 100



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354467463078>

Le double choc sur les produits de base et sur le taux de change

L'évolution positive des termes de l'échange reflète l'abondance des ressources naturelles au Canada et la hausse de la demande de matières premières et de produits alimentaires de la part de la Chine et d'autres pays ; ces deux facteurs ont agi simultanément à la baisse sur les prix à l'importation des produits manufacturés dans la zone de l'OCDE (au moins jusqu'en 2007, lorsque des contraintes de capacité sont apparues au niveau mondial) et se sont traduits par une forte appréciation du taux de change (chapitre 2). Ce choc multiforme a profondément modifié les termes internes de l'échange en faveur des matières premières et du secteur primaire ainsi que des secteurs protégés des services. On a pu observer de substantielles migrations entre provinces en réaction à une évolution très marquée des salaires relatifs. Selon Sharpe *et al.* (2007), une augmentation de 50 % du nombre des migrants interprovinciaux entre 2003 et 2006 (surtout au profit de l'Alberta, province à forte productivité où sont mis en exploitation les sables bitumineux) a accéléré ponctuellement la productivité globale du travail

Le « syndrome néerlandais » ?

Se spécialiser dans l'extraction de ressources naturelles comporte certains risques. Les petites économies ouvertes sont tout particulièrement vulnérables en cas de choc externe négatif pouvant avoir de graves conséquences économiques. Le syndrome néerlandais correspond à l'éviction du secteur traditionnel des biens échangeables à cause de l'appréciation du taux de change réel. À propos du syndrome néerlandais, on souligne généralement la nécessité de préserver dans une économie richement dotée en ressources non renouvelables une masse critique d'activités manufacturières qui donnent lieu à une importante R-D. Si les évolutions dans le domaine des ressources naturelles sont trop

rapides et vont trop loin dans le sens de l'éviction du secteur des activités exposées ne relevant pas des ressources naturelles et/ou de l'expansion du secteur public, la croissance de la productivité peut s'en trouver durablement affaiblie ; et, en tout état de cause, les réserves pétrolières finiront par s'épuiser. Jusqu'à présent, il n'y a pas de symptômes manifestes de syndrome néerlandais au Canada : de sévères pénuries de travailleurs et de qualifications sont apparues dans le secteur en pleine expansion des ressources naturelles et les pressions corrélatives sur les salaires s'étendent, mais uniquement au niveau de l'économie régionale ; les licenciements dans le secteur traditionnel exposé se multiplient, mais ils sont plus que compensés par les créations d'emplois dans les secteurs en expansion ; et selon les données administratives, les effectifs dans le secteur public ont augmenté à peu près au même rythme que l'emploi dans le secteur privé, en ne suscitant que peu de tensions salariales (tableau 1.4). Malgré tout, le risque d'apparition de ces symptômes – au fur et à mesure que le secteur pétrolier se développe, ou si une résorption non maîtrisée des déséquilibres financiers des États-Unis devait faire monter encore le dollar canadien – appelle une grande vigilance.

Tableau 1.4. **Emploi et masse salariale dans les administrations publiques**

	Emploi dans les administrations publiques ¹		Masse salariale dans les administrations publiques ²	
	2000	2006	2000	2006
Canada	19.0	19.5	22.3	22.5
France	22.5	22.6	25.7	25.0
Allemagne	11.6	10.7	15.1	14.3
Italie	15.4	14.5	26.6	26.2
Japon	8.4	8.3	12.1	11.8
Royaume-Uni	17.9	18.7	17.9	20.2
États-Unis	14.5	14.9	15.6	17.1

1. Pourcentage de l'emploi total.

2. Pourcentage de la masse salariale dans l'ensemble de l'économie.

Source : OCDE, calculs à partir de la *Base de données des Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 83.

La politique monétaire et la politique budgétaire ont soutenu l'ajustement

La politique monétaire se trouve confrontée au même dilemme que dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE : les chocs mondiaux récents sur les prix du pétrole et sur le système financier impliquent simultanément un risque de hausse de l'inflation et de ralentissement de l'économie réelle. Conformément à sa mission de ciblage de l'inflation, la Banque du Canada doit contrecarrer les tensions inflationnistes dues à la hausse des prix du pétrole, qui ont un impact à la fois direct et indirect (induit par le secteur pétrolier), mais qui sont pour le moment largement compensées par l'appréciation endogène du taux de change. Mais le problème le plus urgent est de soutenir une économie qui pourrait entrer en récession. Le ralentissement économique freinera de lui-même la poussée d'inflation intérieure, mais certains risques subsistent. La crise du crédit qui a saisi les marchés de capitaux l'an dernier a posé des problèmes particuliers pour la conduite de la politique monétaire et on peut se demander si des réformes réglementaires ne seraient pas nécessaires pour assurer la stabilité de ces marchés (voir le chapitre 2).

La politique budgétaire est aux avant-postes de la lutte contre le syndrome néerlandais. Comme le montre l'exemple d'autres pays de l'OCDE richement dotés en ressources naturelles, les pressions sur le taux de change réel qui résultent de l'abondance

des ressources s'exercent par le biais de la politique budgétaire, car c'est la puissance publique qui est généralement l'ultime propriétaire. À cause de dépenses publiques excessives dans le cadre d'une contrainte budgétaire qui s'assouplit du fait de l'abondance des recettes liées aux ressources naturelles et de l'augmentation des revenus due à l'amélioration des termes de l'échange, le taux de change risque de s'apprécier sous l'effet des anticipations. Ces dépenses excessives peuvent également accentuer les tensions inflationnistes, dans la mesure où les possibilités de dépenser les recettes exceptionnelles sont limitées. Cela peut aussi aggraver la contraction du secteur manufacturier au point d'empêcher une croissance à long terme solide et équilibrée. La hausse des effectifs dans le secteur public peut directement saper la dynamique de la croissance en évinçant les services marchands privés⁴. En revanche, une politique budgétaire sachant tirer parti des recettes liées aux ressources d'une façon qui soit à la fois prévisible et prudente contribuera à stabiliser l'économie réelle, l'inflation et le taux de change.

La politique budgétaire canadienne a été globalement exemplaire et elle contribue depuis 1993 aux bons résultats économiques. Échaudé par la crise budgétaire qu'il a connue antérieurement, le Canada est le seul pays du G7 qui ait sensiblement réduit ses dépenses et sa dette publiques. Ce qu'il faudra maintenant, c'est préserver la discipline budgétaire malgré l'augmentation des recettes tirées des ressources naturelles et le ralentissement conjoncturel : les budgets futurs restent vulnérables en cas d'instabilité des prix des produits de base et, en définitive, d'érosion des bases d'imposition correspondantes. L'engagement qu'a pris le gouvernement de réduire les dépenses fédérales sera important à cet égard (voir l'encadré 1.3). Il faut aussi s'attaquer au problème des charges imminentes que créera le vieillissement ; ce problème tient essentiellement aux dépenses futures de santé relevant des provinces, lesquelles possèdent la plupart des ressources naturelles ; pour le régler, il faudra notamment que les relations budgétaires entre la Fédération et les provinces fonctionnent correctement. Le chapitre 2 sera consacré à ces questions.

Résorber le retard de productivité au moyen d'investissements en capital matériel et humain

On constate au Canada une ferme détermination politique à bâtir une économie plus dynamique pour relever dans les meilleures conditions le double défi structurel de la concurrence mondiale et du vieillissement démographique (voir l'encadré 1.3). Il faudra pour cela agir pour résorber le retard de productivité sur les États-Unis et, surtout, stopper toute tendance à un creusement de ce retard sous l'effet d'une dégradation de la démographie ou d'un désavantage compétitif au Canada. Il faudra dans le même temps préserver l'avantage de « qualité de vie » dont s'enorgueillit le Canada.

Le vieillissement donne d'autant plus d'importance à la croissance de la productivité

On peut s'attendre ces prochaines décennies à une plus faible croissance de la population active et à une plus forte proportion de retraités en situation de dépendance (tableau 1.5), et ce phénomène a déjà commencé avec l'entrée dans la soixantaine des premières générations du baby-boom. Pour le moment, le Canada tire avantage du vieillissement de sa main-d'œuvre – plus que les États-Unis – car son travailleur médian progresse en niveau d'instruction et en expérience. Mais, en définitive, la démographie tournera au désavantage du Canada, car la performance du travailleur médian se dégradera et les rangs des retraités se gonfleront, de sorte que le revenu par habitant se ralentira

probablement si la croissance de la productivité ne s'accélère pas nettement. Le problème du vieillissement au Canada n'est pas parmi les plus graves dans la zone de l'OCDE, mais il l'est plus qu'aux États-Unis, même si l'immigration est plus forte au Canada.

Tableau 1.5. Impact du vieillissement sur la croissance dans le cadre du scénario de base

Taux moyens de croissance annuelle

	Emploi potentiel	Productivité potentielle du travail	PIB potentiel	PIB par habitant	Pour mémoire : population d'âge actif ¹	Pour mémoire : population totale ¹
2008-09 ²	1.4	1.4	2.8	1.9	0.9	0.8
2010-14 ²	0.6	1.4	2.0	1.2	0.5	0.8
2015-30 ³	-0.1	1.5	1.4	0.7	0.1	0.7
2031-55 ³	-0.1	1.5	1.4	1.0	0.2	0.4

1. Scénario intermédiaire pour la fécondité, l'espérance de vie et l'immigration (Statistique Canada).
2. Scénario de référence à moyen terme de l'OCDE.
3. Après 2014 : i) pas de changement des taux d'activité par tranche d'âge, de sorte que la croissance de la population active reflète uniquement sa taille et sa pyramide des âges ; ii) pas de changement du taux de chômage structurel (6 %) ou du nombre moyen d'heures travaillées, de sorte que la croissance potentielle de l'emploi est égale à la croissance de la population active ; iii) pas de changement de la croissance tendancielle de la productivité (1.5 %).

Source : Statistique Canada ; Base de données du scénario de référence à moyen terme de l'OCDE n° 83 et OCDE (2005), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Canada, Paris*.

Il peut être difficile d'obtenir une hausse constante du nombre total d'heures travaillées pour atténuer le choc que représente un vieillissement progressif. Il serait possible d'accroître les taux d'activité des travailleurs âgés (OCDE, 2005), ce qui pourrait augmenter l'offre de travail plus que proportionnellement grâce à la rapide progression de la proportion de travailleurs âgés dans la population d'âge actif. Mais il faut prendre en compte les coûts en termes de bien-être et le rendement éventuellement décroissant des années supplémentaires de travail (comme pour les heures supplémentaires). Le changement structurel en cours pourrait en outre se traduire par un plus grand nombre de mises à la retraite dans les entreprises du secteur exposé qui réduiront leur activité, et ce, pendant au moins un certain temps. La meilleure solution pour le Canada serait d'accroître la productivité du travail afin de préserver une prospérité et un bien-être en progression. Il faudra donc prêter particulièrement attention aux mesures qui pourraient être prises pour que le Canada se rapproche de la frontière technologique.

La concurrence est cruciale

On peut considérer que moins les réglementations interfèrent avec les forces du marché et plus la concurrence intérieure et mondiale ainsi que la surveillance des marchés de capitaux ont un effet de discipline, plus les entrepreneurs canadiens auront de chances de tirer parti des technologies mondiales qui sont à leur disposition. Effectivement, un grand nombre de facteurs probablement liés à la croissance de la productivité – la production de TIC et la pénétration de ces technologies, la formation de capital humain, les compétences et l'effort de gestion, la croissance des entreprises, l'orientation internationale – prospèrent sous l'aiguillon de la concurrence (encadré 1.2).

Encadré 1.2. **Facteurs pouvant expliquer le retard de productivité par rapport aux États-Unis**

On reconnaît généralement au Canada qu'un retard sensible de productivité (même s'il est imparfaitement mesuré) s'est creusé par rapport aux États-Unis et que ce retard s'accroît. Un recul du niveau de vie du Canada pourrait pénaliser le pays dans la très vive concurrence, en Amérique du nord et dans le monde entier, dont font l'objet les compétences humaines et les capitaux d'investissement (Rao *et al.*, 2006). Aussi faut-il déterminer les principales causes de ce retard croissant et prendre des mesures pour y remédier.

Diffusion des TIC et concurrence dans le secteur des services

La faiblesse de la concurrence sur les marchés de produits paraît être essentiellement à l'origine du retard dans le domaine des TIC. La réglementation, surtout dans les activités qui utilisent les TIC, a empêché la diffusion des nouvelles technologies dans l'ensemble de l'économie, en éloignant encore certains pays comme le Canada de la frontière technologique, que les États-Unis repoussent constamment (Conway et Nicoletti, 2007). Au Canada, il subsiste des restrictions à la concurrence dans des secteurs comme l'électricité, les transports ferroviaires, les services postaux, le commerce de détail et les services professionnels. Dans ces deux derniers secteurs, la réglementation paraît limiter davantage la concurrence que dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2008). Le commerce de détail, en particulier, semble être passé à côté des gains de productivité que peut procurer l'utilisation des TIC. Même si, comme plusieurs observateurs l'ont souligné, les marchés canadiens ont sans doute une dimension plus locale du fait de la dispersion de la population, les TIC sont à même de remédier également aux problèmes de cette nature. On a également fait valoir que les investissements du Canada dans les TIC ne s'étaient pas traduits par une amélioration ultérieure de l'efficacité (PMF) au même degré qu'aux États-Unis parce que la formation des travailleurs et le changement organisationnel dont ces investissements doivent se doubler n'avaient pas été suffisants (Dion et Fay, 2008) ; cela semble plausible, mais on n'a pas établi dans le cas du Canada un lien net entre l'investissement dans les TIC et la PMF (Rao *et al.*, 2006).

Compétences techniques et compétences en gestion

Selon plusieurs études, on constate que les chefs d'entreprise les moins instruits sont moins sensibles à l'innovation ou mal outillés pour formuler et appliquer des plans d'entreprise exploitant les possibilités d'exportation, et qu'ils peuvent ne pas juger intéressant de former leurs salariés ou de recruter un personnel plus qualifié (Dion et Fay, 2008). Un nombre relativement faible de diplômés de l'enseignement supérieur, en particulier de titulaires d'une maîtrise en administration des affaires, est souvent considéré comme un obstacle à une plus forte croissance de la productivité et à une amélioration de la compétitivité au Canada ; or, la demande est forte et il faudrait développer l'offre de diplômes de ce type (Institute for Competitiveness and Prosperity, 2008). Mais les qualifications ne suffisent pas ; l'effort des dirigeants et des travailleurs de l'entreprise est également important, et ce qui stimule l'effort, ce sont la concurrence et/ou la surveillance par les marchés financiers et par les actionnaires. Le Canada souffre également d'un déficit relatif substantiel pour les diplômés de doctorat, auquel il devra remédier. L'OCDE a pu constater qu'une solide base nationale de compétences techniques dans des disciplines comme les mathématiques, les sciences et l'ingénierie joue un grand rôle dans la réceptivité des pays et leur capacité d'absorption des connaissances techniques étrangères, les liens entre la recherche et les entreprises étant également déterminants. Le haut classement du Canada dans les comparaisons internationales de performance des universités vouées à la recherche révèle une base solide sur laquelle bâtir un tel avantage technologique (Institute for Competitiveness and Prosperity, 2008).

Taille des entreprises

Les petites entreprises sont généralement moins productives que les grandes ; or, le Canada a plus de petites entreprises (92 % et 87 % des entreprises ont moins de 20 salariés au Canada et aux États-Unis respectivement) et l'écart de productivité entre les petites et les grandes entreprises est plus marqué au Canada, au moins dans le secteur manufacturier. Puisque le processus de croissance économique doit beaucoup à la plus grande taille des entreprises à mesure que se développent celles qui sont les plus saines,

Encadré 1.2. Facteurs pouvant expliquer le retard de productivité par rapport aux États-Unis (suite)

on peut se demander pourquoi les entreprises canadiennes restent de petite taille. On a invoqué à cet égard l'inefficience du système financier, le coût de l'adoption des nouvelles technologies et la fiscalité. Mais Kluyev (2008) démontre que les petites entreprises peuvent généralement obtenir des financements suffisants au Canada et une enquête au moins révèle que le coût d'adoption des nouvelles technologies est au moins aussi élevé aux États-Unis (Baldwin et Gu, 2005). Ce serait alors la fiscalité qui pourrait être le principal facteur expliquant que la proportion de petites entreprises atteigne au Canada un niveau trop élevé (voir le chapitre 3). Un déficit sur le plan de la qualité de la gestion (voir ci-dessus) pourrait aussi contribuer à ce que les entreprises restent petites et moins productives (Dion et Fay, 2008).

L'exposition aux exportations dans le secteur manufacturier

Bien que les entreprises doivent être très productives pour s'implanter sur les marchés étrangers, l'exposition à la concurrence internationale via l'exportation se traduit par la diffusion d'idées et de connaissances, ce qui renforce encore leur productivité. Les mesures passées de libéralisation des échanges ont débouché sur des gains très substantiels de productivité (en particulier, l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'ALENA). Contrairement aux activités de services protégées, les industries manufacturières exposées aux échanges doivent constamment innover pour survivre. Le secteur exposé est le moteur de l'amélioration de la productivité via la R-D, non seulement en raison des pressions concurrentielles, mais aussi du fait de l'accès aux marchés mondiaux, qui permet d'opérer à plus grande échelle et donc d'étaler davantage les coûts fixes et les risques d'investissement liés à l'innovation. Effectivement, dans plusieurs activités manufacturières ayant un niveau élevé d'échanges avec l'étranger, par exemple l'automobile et les métaux semi-transformés, les entreprises canadiennes sont plus productives que leurs homologues des États-Unis (tableau 1.2). Le secteur manufacturier doit maintenant s'adapter au choc qui résulte de l'appréciation du taux de change en se positionnant plus haut dans la chaîne de valeur ajoutée, mais il lui faut pour cela surmonter deux obstacles : les faiblesses du cadre de l'innovation et une fiscalité des entreprises qui reste lourde.

Flux d'IDE et orientation multinationale

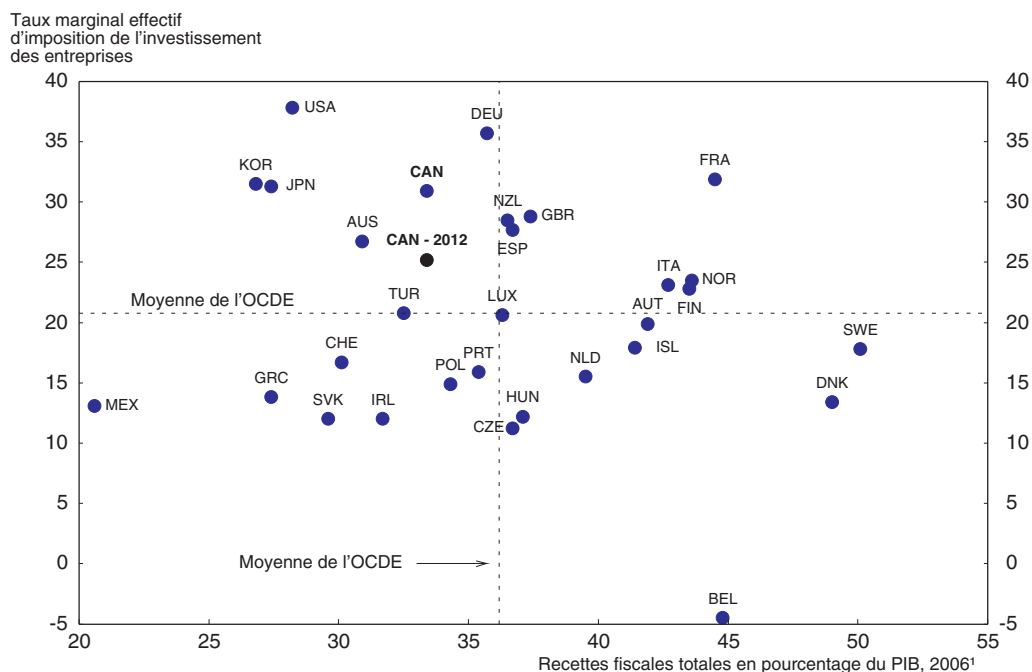
Les entreprises sous contrôle étranger ont une plus forte intensité de R-D et se montrent plus innovantes et plus productives que les entreprises à capitaux nationaux, même si l'on tient compte d'autres facteurs comme la taille et l'intensité capitalistique. Ces avantages tiennent à l'orientation multinationale de leur société mère, et pas à la présence en soi de capitaux étrangers. Ainsi, les usines canadiennes appartenant à des multinationales canadiennes sont aussi productives que les usines sous contrôle étranger, c'est-à-dire qu'elles innover davantage et se consacrent plus à la R-D que celles qui n'appartiennent pas à des multinationales (Dion et Fay, 2008). On voit donc que les entrées et sorties d'IDE jouent également un grand rôle dans la diffusion des meilleures pratiques et des connaissances internationales, y compris dans le domaine de la gestion. S'il règne en outre une vive concurrence, même les rivales nationales des multinationales bénéficient d'effets d'apprentissage. Le Canada a connu ces dernières années une forte augmentation des entrées et des sorties d'IDE. Malgré tout, les obstacles relativement marqués à l'IDE laissent penser que la productivité pourrait être encore améliorée (OCDE, 2008). Selon plusieurs chercheurs, même si le Canada compte un certain nombre d'entreprises en position de leader au niveau mondial, il a perdu pied dans plusieurs grands secteurs comme les télécommunications, en étant peut-être desservi par une lourde taxation des entreprises, un dynamisme insuffisant dans le secteur financier, y compris dans le capital de risque, et un déficit de compétences de gestion (Institute for Competitiveness and Prosperity, 2008).

La fiscalité (et pas seulement la réglementation) fausse la concurrence et entrave la croissance

Le ratio prélèvements obligatoires/PIB a diminué récemment au Canada dans un contexte de nets excédents budgétaires et il est sensiblement inférieur à la moyenne de l'OCDE. Toutefois, plusieurs caractéristiques systémiques nuisent encore à l'efficacité. Le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) des nouveaux investissements des entreprises, supérieur à celui de tous les autres pays de l'OCDE il y a encore quelques années, a été et continue d'être sensiblement réduit grâce à de fortes baisses de l'impôt sur les sociétés et à la suppression d'impôts provinciaux à caractère général ou frappant le capital (graphique 1.3). Si l'on en juge par les réductions décidées, le taux marginal effectif d'imposition au Canada sera le plus faible pour le G7 en 2010. Il restera néanmoins supérieur à la moyenne pour l'ensemble de la zone de l'OCDE, du fait en partie des taxes sur les ventes frappant les éléments de capital qui sont perçues par certaines provinces. À cause des substantiels allègements dont bénéficient les secteurs « traditionnels » comme les activités manufacturières et les ressources naturelles, les taux nominaux d'imposition sont plus élevés qu'ils devraient l'être et il y a discrimination à l'encontre des services dans des secteurs comme les télécommunications, le commerce de détail et les activités financières. Cela peut paraître en contradiction avec la rigoureuse protection réglementaire de ces secteurs abrités, mais le résultat final est le même : un net retard de productivité par rapport aux États-Unis. En outre, de nombreux avantages fiscaux sont accordés aux petites entreprises, ce qui entrave probablement leur croissance et explique


Graphique 1.3. **Taux effectifs d'imposition du capital et total des prélèvements obligatoires**

Pourcentage, 2007



1. Chiffre provisoire.

Source : J. Mintz (2007), « Tax Competitiveness Report: A Call for Comprehensive Tax Reform », C.D. Howe Institute Commentary, n° 254, septembre et OCDE (2007), base de données des Statistiques des recettes publiques ; D. Chen (2007), « Flaherty's missed Opportunity », CD Howe institute e-brief, décembre et OCDE (2007), Base de données des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354540022070>

qu'elles n'atteignent pas une taille plus efficiente. Par ailleurs, la forte taxation du capital nuit à l'attrait du Canada pour les investisseurs internationaux et freine la concurrence. En décourageant les investissements, source de croissance de la productivité, elle a un impact négatif sur les salaires réels des travailleurs. Les prélèvements directs sur les salaires ont eux aussi un effet négatif sur la croissance. Le lien entre la baisse des taux marginaux d'imposition et la hausse des taux d'activité des femmes en est un bon exemple. Mais les taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques restent élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE. Ils amputent le rendement de l'épargne, de l'éducation et de l'innovation, qui conditionnent l'accumulation du capital et la croissance de la PMF. Les impôts sur la consommation comptent parmi ceux qui ont le moins d'effets de distorsion, car ils n'influent pas sur les choix intertemporels, mais ils pourraient jouer un plus grand rôle au Canada (voir chapitre 3).

Le système fiscal assure également une répartition plus équitable des revenus, ce qui est important, car on considère que le revenu relatif intervient davantage dans le « bonheur » tel qu'il est perçu par la population que la richesse matérielle en elle-même (au-dessus d'un certain minimum). Le système fiscal du Canada ou des États-Unis redistribue comparativement davantage que dans les pays scandinaves ou dans d'autres pays d'Europe, où l'on s'appuie beaucoup plus sur les transferts (taxés), de sorte que dans ceux de ces pays où le secteur public est de plus faible dimension, l'impôt – ce qui peut surprendre – est plus progressif (tableau 1.6). Au Canada, la forte progressivité des taux effectifs d'imposition tient à ce qu'on a développé pour les bas revenus les aides familiales sous condition de revenu. Cela a un effet pervers en décourageant le travail et en risquant de créer une dépendance à l'égard des prestations sociales, de sorte qu'il est plus difficile de s'attaquer aux défis du vieillissement et du changement structurel. Les catégories à haut revenu, de leur côté, ont bénéficié d'une baisse des impôts sur les revenus du capital – la raison invoquée étant l'efficacité – mais cela a eu tendance à accentuer l'inégalité croissante des revenus marchands.

Tableau 1.6. **L'inégalité des revenus et le système de prélèvements fiscaux et de transferts dans quelques pays de l'OCDE**

Fin des années 90

	Coefficient de Gini		% de réduction du coefficient de Gini	<i>dont, dus aux :</i>	
	Revenu marchand	Revenu disponible		Transferts (%)	Impôts (%)
Suède	0.375	0.238	36.5	38.0	-2.4
Danemark	0.345	0.237	31.3	32.5	-0.1
Canada	0.390	0.298	23.6	17.9	6.9
États-Unis	0.436	0.363	16.7	7.9	9.6

Source : Pontusson (2005), *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Cornell University Press.

Bien que l'inégalité s'accroisse souvent en période de changement structurel, comme c'est le cas à l'heure actuelle (avec le progrès technologique et la mondialisation, qui mettent en avant les qualifications), cela n'implique pas nécessairement que la pauvreté s'aggrave, comme le montre l'expérience canadienne. En outre, le Canada connaît encore une mobilité intergénérationnelle des revenus qui est bien plus marquée qu'aux États-Unis ou en France, par exemple⁵. Mais le rendement faible ou négatif du travail rémunéré dans le cas des catégories vulnérables – en particulier les Autochtones, les décrocheurs, les handicapés, les nouveaux immigrants, les parents isolés et les personnes seules de 45 à

64 ans – peut expliquer une situation de pauvreté relative tout au long de la vie et empêcher que se déclenchent certains cercles vertueux importants pour l'économie dans son ensemble (Institute for Competitiveness and Prosperity, 2007). L'un des grands enjeux est ce délicat arbitrage entre l'efficacité et l'équité. Le chapitre 3 examinera les réformes fiscales dans cette optique.

Assurer de bons résultats dans la perspectives d'un développement durable : le rôle clé de l'agriculture et de l'énergie

À plus long terme, lorsqu'il aura réussi son adaptation aux chocs actuels, le Canada devra faire face à un bien plus grand défi, celui du changement climatique, que vient maintenant aggraver une croissance mondiale rapide même si éminemment souhaitable. Les scénarios catastrophiques qu'on a pu établir à cet égard sont bien connus et il est de l'intérêt à long terme du Canada d'agir suffisamment tôt dans le cadre des efforts mondiaux pour écarter ces risques. La mondialisation s'accompagne également d'une hausse rapide des revenus et de la demande de produits alimentaires de meilleure qualité, alors même que la production de biocarburants pour remédier au changement climatique restreint l'offre de denrées alimentaires. Par conséquent, les prix des principales denrées alimentaires augmentent presque parallèlement à ceux du pétrole et la sécurité alimentaire au niveau mondial devient problématique. Doté d'un vaste territoire fertile, le Canada est déjà l'un des principaux fournisseurs de produits alimentaires dans le monde, mais la régulation de l'offre limite les capacités de production tout en empêchant les nations pauvres d'avoir accès au marché canadien.

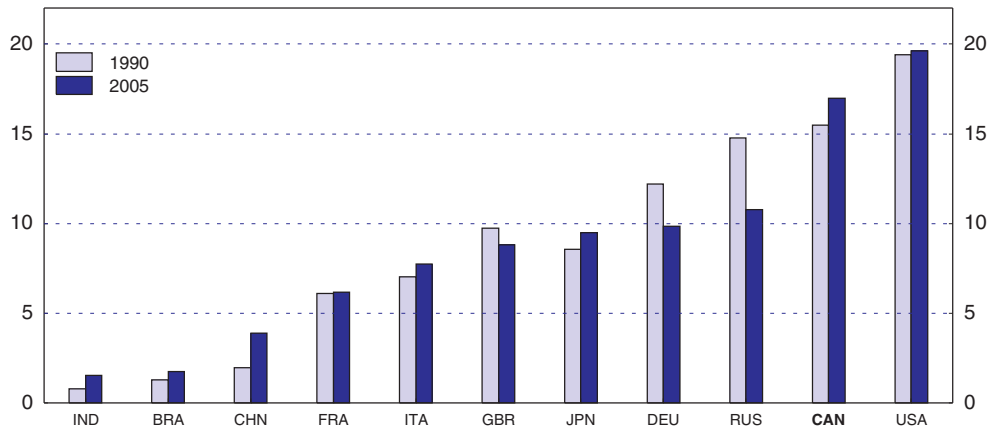
Pour un développement durable du secteur de l'énergie

Les sables bitumineux sont extrêmement abondants – ils représentent les réserves pétrolières souterraines prouvées les plus importantes après celles de l'Arabie Saoudite – mais leur extraction est coûteuse et, pire, très polluante du point de vue des émissions de dioxyde de carbone et des autres rejets toxiques⁶. Exploiter pleinement les sables bitumineux sans compromettre les objectifs environnementaux, non seulement pour les gaz à effet de serre, mais aussi pour la conservation de l'eau, exigera très probablement des technologies de réduction des émissions qui n'existent pas encore. Les pays de l'OCDE examinent actuellement les mécanismes de marché les mieux à même d'inciter à mettre au point les nouvelles technologies qui aideront à régler ce problème. Le gouvernement canadien envisage lui aussi un système de permis négociables pour rattraper le temps perdu depuis le Protocole de Kyoto. Mais, contrairement à d'autres pays, il cible maintenant l'« intensité » de la production en émissions au lieu de fixer des plafonds d'émissions. Or, la situation de départ est très médiocre au Canada (graphique 1.4) et la dynamique future l'est encore plus. Pour le Canada, le défi primordial à long terme pourrait bien être d'exploiter ses abondantes ressources énergétiques tout en respectant ses engagements environnementaux.


Le développement durable peut aussi être fonction de la répartition plus ou moins équitable du patrimoine que représentent les ressources naturelles. De par la Constitution, les provinces sont propriétaires de la plupart des ressources naturelles et peuvent percevoir les recettes budgétaires qui sont liées à cette propriété. Mais le développement économique très inégal entre l'Alberta et le reste du pays met à l'épreuve la Fédération. L'État subventionne le secteur de l'énergie, ce qui aggrave les disparités régionales, et accorde ensuite une péréquation au profit des régions qui se situent au-dessous de la

Graphique 1.4. Émissions de CO₂ par habitant

En tonnes



Source : Agence internationale de l'énergie, *CO₂ emissions from fuel combustion, 1971-2005*, Paris, édition 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354554237675>

moyenne ; c'est là une forme inefficace de « moulinage » budgétaire. Si les tendances actuelles se maintiennent, les provinces ayant 80 % de la population pourraient bientôt recevoir des paiements de péréquation, car la norme budgétaire nationale est constamment tirée à la hausse par quelques provinces en forte croissance. Les provinces « déshéritées » revendiquent des transferts fédéraux discrétionnaires (McKenzie, 2005).

L'Alberta est à cet égard l'un des acteurs clés. Avec une population de 3½ millions et une production provinciale dans laquelle le pétrole compte pour 20 %, l'Alberta se trouve confronté à un défi qui n'est pas sans rappeler celui de la Norvège (4½ millions d'habitants et 25 % du PIB pour le pétrole) : des ressources énormes sont la propriété d'une population relativement faible. La Norvège a montré la voie en affectant, selon des règles précises, ses recettes pétrolières à un fonds qui investit dans des actifs étrangers, ce qui permet des retraits réguliers de revenus de façon à stabiliser le budget et l'économie à court, long et très long terme. L'un des grands principes de cette gestion budgétaire est que les recettes provenant des ressources naturelles résultent simplement de la transformation de la richesse du sol en richesse financière (et pas en recettes courantes) appartenant à toutes les générations de Norvégiens. Mais l'Alberta n'a pas mis en place un véritable ancrage budgétaire de ce type ; il a seulement tout un éventail de fonds discrétionnaires auquel il affecte les recettes pétrolières qui n'ont pas été dépensées. Or, sa situation budgétaire pourrait se dégrader à plus long terme. Les réserves classiques de pétrole brut et de gaz naturel diminuent rapidement et le passage à l'exploitation de sources moins rentables comme les sables bitumineux pourrait amputer les recettes, tandis qu'on ne connaît pas non plus le coût des mesures de lutte contre le changement climatique (Busby, 2008).

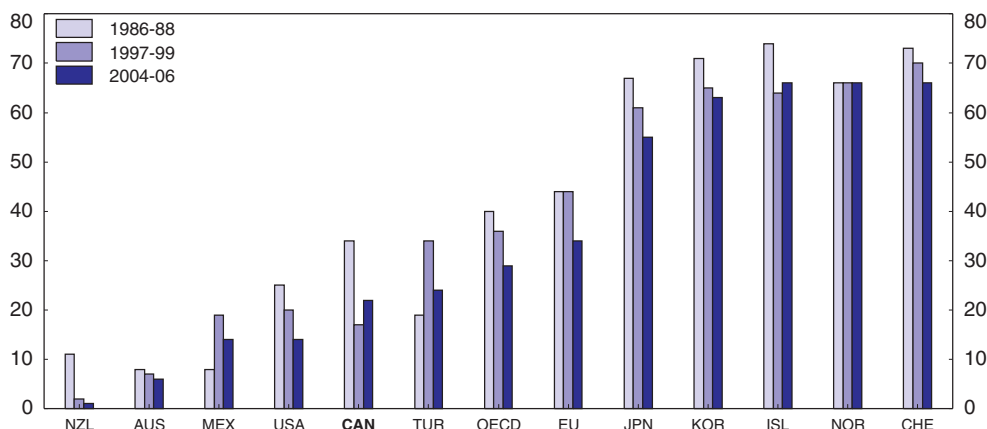
Le chapitre 4 approfondira ces questions et recommandera un ensemble d'actions destinées à assurer un développement énergétique durable et en particulier à faire jouer les signaux du marché pour favoriser l'efficacité et l'innovation, à procéder à des interventions budgétaires dans le secteur énergétique qui se situent davantage dans la durée et à mettre en œuvre des réglementations qui soient cohérentes dans la double perspective de l'énergie et de l'environnement.

Libéralisation de l'agriculture

Le secteur agricole est de petite dimension en valeur absolue – environ 2,5 % du PIB – mais de grande taille pour un pays du G7. Il est relativement productif grâce à son intensité en capital et en terre, de sorte qu'il ne représente également qu'environ 2½ pour cent de l'emploi total. On a sensiblement progressé, à plus long terme, dans la réduction des aides publiques à l'agriculture – ce qui a d'ailleurs été le cas dans la plupart des autres pays de l'OCDE – mais, contrairement à d'autres pays, les autorités ont quelque peu fait machine arrière ces dernières années (graphique 1.5). La Nouvelle-Zélande et l'Australie, qui ont beaucoup plus libéralisé leur agriculture, pourraient servir utilement de référence pour le Canada.

Graphique 1.5. Estimations du soutien à la production

ESP en pourcentage



Source : OCDE, Base de données ESP/ESC, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354555747168>

Le lait et les volailles restent très préservés des forces du marché, des quotas de production nationale étant fixés pour maintenir des prix élevés. Dans ces conditions, le lait, les œufs et les volailles sont deux à trois fois plus chers qu'aux États-Unis. Cela nuit au bien-être des Canadiens, avec des effets régressifs, puisque l'alimentation représente une bien plus forte proportion du budget des ménages pauvres. Néanmoins, les organisations de défense des consommateurs se plaignent peu. En outre, la structure de l'ensemble du secteur semble souffrir d'effets qu'on peut considérer comme pervers, car les quotas, très rémunérateurs, ont entraîné le regroupement de petites exploitations en grands complexes agroalimentaires, ce qui s'est traduit par de nombreuses pertes d'emplois pour les agriculteurs.

L'activité agricole risque de nuire à la biodiversité et d'intensifier l'utilisation des pesticides, avec tous les effets négatifs du point de vue écologique. En vérité, l'agriculture canadienne considérée dans son ensemble néglige sans doute les méthodes biologiques précisément parce que la faiblesse des forces du marché ne crée pas des incitations suffisantes. De plus, les subventions diminuent l'incitation à moins utiliser une eau en quantité limitée et une énergie polluante. Mais, surtout, la politique gouvernementale – comme dans d'autres pays – encourage malencontreusement les céréaliers à produire de l'éthanol, ce qui fait monter les prix alimentaires sans réduire pour autant, ou très peu, les émissions de gaz à effet de serre si l'on prend en compte l'intégralité du cycle de vie de la production (chapitre 4).

Les agriculteurs d'autres secteurs comme les céréales et la viande revendiquent la possibilité d'écouler leur production à l'étranger, car ils sont très productifs et très compétitifs. Mais le processus de libéralisation de la commercialisation des céréales à l'exportation se révèle lent, car des intérêts puissants tirent parti du dispositif actuel. La réforme agricole est politiquement très délicate face aux intérêts des producteurs et à l'apathie générale des consommateurs, et l'un des principaux enjeux est probablement de mieux faire connaître les avantages de cette réforme. On verra au chapitre 5 comment sortir l'agriculture d'une situation qui n'est pas tenable dans la durée, notamment en mettant fin à une protection irrationnelle pour libérer tout le potentiel de ce secteur, avec les retombées positives que cela aura sur les échanges, la production et le bien-être des consommateurs.

Les réformes à entreprendre

Le Canada est l'un des pays les plus performants de la zone de l'OCDE et il s'est montré remarquablement efficace en développant l'emploi féminin, en faisant reculer le chômage, en évitant le syndrome néerlandais, en se désendettant et en allégeant l'impôt. Les résultats macroéconomiques récents sont très bons et le Canada résiste à la crise financière et au ralentissement économique dans le monde aussi bien qu'on pouvait l'espérer. Le programme de politique structurelle du gouvernement fédéral, progressivement mis en œuvre, témoigne d'une ambition : assurer la prééminence mondiale du Canada pour l'avenir et dans la durée en recentrant les activités de l'État sur ce qu'il fait le mieux, en libérant les forces de la concurrence et en améliorant le capital humain de la nation ainsi que son patrimoine environnemental et ses infrastructures publiques (encadré 1.3). Mais le Canada pourrait faire encore mieux dans certains domaines pour préserver à l'avenir ces bons résultats et améliorer sa résilience aux chocs futurs. Si l'on considère les principaux enjeux de politique structurelle qui ont été commentés dans ce chapitre, le Canada devra encore réformer ses politiques dans les domaines suivants : la concurrence ; les questions budgétaires ; la fiscalité ; l'environnement et la production d'énergie ; les aides à l'agriculture. Les réformes qui interviendront dans ces domaines auront sans aucun doute des effets synergiques. Éliminer les éléments de la fiscalité qui ont un effet de distorsion afin d'égaliser les chances conforte de façon cruciale des marchés plus concurrentiels et plus ouverts. Une plus vive concurrence, parallèlement à une réforme fiscale, aiderait le secteur manufacturier à s'ajuster à la dégradation des termes de l'échange en se positionnant plus haut dans la chaîne de valeur ajoutée. En assurant une croissance durable du secteur de l'énergie et en remédiant aux effets du syndrome néerlandais grâce à l'affectation de recettes provenant des produits de base à un fonds constitué d'actifs étrangers, on pourrait également amortir efficacement les conséquences budgétaires d'un vieillissement imminent.

La politique de la concurrence a déjà été traitée en détail dans l'*Étude* de 2004 et les recommandations qui s'y rapportent ont été régulièrement mises à jour dans la publication annuelle de l'OCDE *Objectif croissance*. Ces recommandations et celles qui relèvent des autres domaines sont résumées et mises à jour à l'annexe 1.A1. Par conséquent, on s'attachera surtout dans la présente *Étude* aux quatre autres thèmes, qui feront chacun l'objet d'un chapitre.

Encadré 1.3. **Avantage Canada**

Avantage Canada (ministère des Finances, 2006) est le document qui expose la stratégie économique pluriannuelle du gouvernement. Il repose sur les principes essentiels suivants : améliorer l'efficacité du gouvernement et la transparence de son action ; inciter davantage la population à étudier et à travailler de façon productive ; stimuler l'innovation ; assurer un environnement propre et des infrastructures modernes, notamment au moyen de partenariats avec les provinces et le secteur privé dans chacun de ces secteurs ; créer un climat propice à la croissance et à la réussite mondiale des entreprises. Ces principes visent à développer les avantages compétitifs du Canada dans le contexte d'une économie mondiale qui évolue rapidement et du vieillissement de la population, tout en s'appuyant sur les atouts intrinsèques du pays. Une mise en œuvre scrupuleuse de ces principes devrait permettre d'améliorer constamment le niveau de vie et la qualité de vie de tous les Canadiens.

Ces principes ont grandement influé sur les trois derniers budgets fédéraux et les mesures de politique structurelle qui les ont accompagnés, témoignant d'une volonté politique de réforme quasiment intacte. Les cinq « avantages » suivants sont au cœur de cette action :

- *L'avantage fiscal : réduire les impôts de tous les Canadiens et améliorer la compétitivité fiscale des entreprises.* Le gouvernement exécutera son engagement de réduction de la taxe sur les produits et services (TPS) à 5 %. Il allégera l'impôt sur l'épargne, y compris les gains en capital, de façon que le régime fiscal de l'épargne soit plus compétitif par rapport aux autres pays. Il fera en sorte que le taux d'imposition des nouveaux investissements des entreprises soit le plus faible du G7.
- *L'avantage financier : éliminer la dette nette de l'ensemble des administrations publiques dans les 25 ans.* Le gouvernement montrera l'exemple en ramenant la dette fédérale à 25 % en 2012-13. Il affectera toutes les économies en frais d'intérêt découlant de la diminution de la dette fédérale à des réductions d'impôt sur le revenu des particuliers. En outre, il maintiendra le taux de croissance des dépenses publiques à un niveau inférieur au taux de croissance de l'économie et il mettra en place un nouveau système de gestion des dépenses permettant de mieux cibler les dépenses et de les optimiser. Une utilisation limitée du pouvoir fédéral de dépenser assurera des accords stables et reposant sur des principes précis avec les provinces et les territoires, dans un but d'équilibre budgétaire et de renforcement de l'union économique. Un faible niveau d'inflation sera préservé.
- *L'avantage entrepreneurial : réduire les réglementations inutiles et la paperasserie et diminuer l'impôt pour libérer l'investissement des entreprises ; créer un environnement plus concurrentiel au bénéfice des entreprises et des consommateurs.* Le gouvernement réduira de 20 % le fardeau de la paperasserie imposé aux entreprises et envisagera un cadre législatif axé sur des principes afin d'orienter l'action des autorités réglementaires. Il améliorera le cadre de la concurrence en mettant en œuvre une politique moderne et une réglementation efficace de la concurrence et il fera en sorte que son système financier reste en pointe. Le Canada pratiquera une politique d'ouverture pour les échanges et les investissements étrangers et le gouvernement prendra des initiatives pour que les marchés soient également ouverts et concurrentiels à l'intérieur des frontières canadiennes.
- *L'avantage du savoir : former la main-d'œuvre la plus scolarisée, la plus qualifiée et la plus souple au monde.* Il s'agit d'accroître la participation au marché du travail et la mobilité de la main-d'œuvre canadienne. Le gouvernement aidera les Canadiens à bas revenu à se libérer du piège de l'aide sociale en instaurant une Prestation fiscale pour le revenu gagné et il continuera de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers afin de rendre son régime fiscal plus équitable et de donner au Canada les moyens d'attirer et de garder au pays les travailleurs hautement qualifiés. L'éducation post-secondaire et la formation permettront d'améliorer les qualifications des travailleurs.
- *L'avantage infrastructurel : bâtir une infrastructure moderne et de calibre international.* Le Canada conservera sa place en tête du G7 pour la recherche dans le secteur public tout en optimisant son action en la ciblant mieux et en renforçant les liens avec le secteur privé. Il fera en sorte que l'environnement soit plus sain et que la croissance soit plus durable, en particulier grâce à une utilisation responsable des ressources naturelles et une mise en œuvre efficace des technologies.

Notes

1. L'ampleur effective du problème du sous-investissement est controversée. Baldwin *et al.* (2005), par exemple, démontrent que, si l'on applique les taux d'amortissement (plus faibles) du capital américain aux données canadiennes (surtout pour les infrastructures et bâtiments), on obtient une intensité capitalistique qui est pratiquement la même pour les deux pays.
2. En 2006, les nouveaux investissements en TIC par travailleur pour l'ensemble de l'économie étaient quasiment deux fois plus élevés aux États-Unis qu'au Canada. L'avantage des États-Unis par travailleur pour les investissements en machines, équipements et logiciels, était nettement plus faible, puisqu'il était de l'ordre de 30 %, comparativement à seulement 10 % en 1981 (Institute for Competitiveness and Prosperity, 2008).
3. Comme pour l'intensité capitalistique, la comparaison entre les États-Unis et le Canada pour le nombre d'heures travaillées semble soulever des difficultés. Maynard (2007) estime que si l'on harmonisait les méthodes de mesure du nombre moyen d'heures travaillées par emploi, la moitié de l'écart de productivité entre les États-Unis et le Canada disparaîtrait.
4. Dans certains pays, les recettes exceptionnelles liées aux ressources naturelles et les transferts sociaux massifs ont sans doute affaibli l'incitation à travailler, à apprendre et à innover, de sorte que la situation a empiré. Les très nombreux ouvrages et articles consacrés à la « malédiction des ressources » analysent rétrospectivement ces cas d'appauvrissement, les effets étant plus marqués lorsqu'il y a un déficit de gouvernance.
5. Au Canada, l'avantage des parents en termes de revenu ne se transmet aux enfants qu'à hauteur de 20 %, taux similaire à celui observé dans les pays scandinaves. En revanche, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France, cet avantage se transmet à hauteur de 40 à 50 %. Voir Institute for Competitiveness and Prosperity (2007).
6. La réglementation des États-Unis, récemment révisée, pourrait interdire les importations de pétrole produit à partir de sables bitumineux à cause des émissions de gaz à effet de serre sur le cycle de vie, ce qui incitera d'autant plus le Canada à améliorer sa technologie de production.

Bibliographie

- Baldwin, J.R. et W. Gu (2005), « Global Links: Multinationals, Foreign Ownership and Productivity Growth in Canadian Manufacturing », *Canadian Economy in Transition Research Paper Series*, n° 9, Statistique Canada, Ottawa, décembre.
- Baldwin, J.R. *et al.* (2005), « A Comparison of Canadian and US Productivity Levels: An Exploration of Measurement Issues », *Economic Analysis Research Paper Series*, n° 28, Statistique Canada, Ottawa, janvier.
- Barnett, R. (2007), « Trend Labour Supply in Canada: Implications of Demographic Shifts and the Increasing Labour Force Attachment of Women », *Bank of Canada Review*, été.
- Busby, C. (2008), « After the Oil Rush: A Blueprint for Alberta's Long-term Happiness », *C.D. Howe Institute e-brief*, 27 février.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2007), « Product Market Regulation and Productivity Convergence: OECD Evidence and Implications for Canada », *International Productivity Monitor*, n° 15, Fall, www.csls.ca/ipm.asp.
- Dion, R. et R. Fay (2008), « Understanding Productivity: A Review of Recent Technical Research », *Bank of Canada Discussion Paper 2008-3*, février.
- Institute for Competitiveness and Prosperity (2007), « Prosperity, inequality, and poverty », *Working Paper 10*, Toronto, septembre.
- Institute for Competitiveness and Prosperity (2008), « Setting our sights on Canada's 2020 Prosperity Agenda », *Report on Canada 2008*, Toronto, avril.
- Kluyev, V. (2008), « Show Me the Money: Access to Finance for Small Borrowers in Canada », *IMF Working Paper*, WP/08/22, janvier.
- Maynard, J.-P. (2007), « The Comparative Level of GDP per Capita in Canada and the United States: A Decomposition into Labour Productivity and Work Intensity Differences », *The Canadian Productivity Review Research Papers Series*, n° 8, Statistique Canada, Ottawa, mars.
- McKenzie, K.J. (2005), « Reflections on the Political Economy of Fiscal Federalism in Canada », *C.D. Howe Institute Working Paper*, septembre.

Ministère des Finances (2006), *Avantage Canada : Bâtir une économie forte pour les Canadiens*, Ottawa.

OCDE (2005), *Vieillessement et politiques de l'emploi : Canada*, Publication OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Publication OCDE, Paris.

OCDE (2008), *Réformes économiques : Objectif croissance 2008*, Publication OCDE, Paris.

Rao, S., J. Tang et W. Wang (2006), « What Factors Explain the Canada-US Productivity Gap? », *Industry Canada Working Paper*, n° 2006-08, Ottawa.

Sharpe, A., J-F. Arsenault et D. Ershov (2007), « The Impact of Interprovincial Migration on Aggregate Output and Labour Productivity in Canada, 1987-2006 », *International Productivity Monitor*, n° 15, Fall, www.csls.ca/ipm.asp.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les mesures prises à la suite des recommandations formulées dans les précédentes *Études*. Les recommandations nouvelles de la présente *Étude* figurent dans les chapitres correspondants.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2006)
Fiscalité des entreprises	
Supprimer les impôts sur le capital aussi rapidement que possible.	Le gouvernement fédéral a supprimé l'impôt fédéral sur le capital et mis en place une incitation financière en faveur des provinces qui procéderont à l'élimination de leur propre impôt sur le capital. Toutes les provinces prévoient d'éliminer leurs impôts généraux sur le capital d'ici au 1 ^{er} juillet 2012.
Passer d'une taxe provinciale sur les ventes à une taxe sur la valeur ajoutée.	Dans les budgets 2007 et 2008, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il était prêt à coopérer avec les cinq provinces qui ont encore une taxe sur les ventes de détail pour faciliter le passage à une taxe provinciale sur la valeur ajoutée harmonisée avec la TPS fédérale.
Entreprandre une réforme fiscale plus complète élargissant l'assiette de l'impôt sur les sociétés et traitant toutes les entreprises sur un pied d'égalité.	Les autorités se sont efforcées d'alléger la fiscalité des entreprises (par exemple, avec l'élimination de la surtaxe et de l'impôt sur le capital ainsi que la réduction du taux de l'impôt général sur les sociétés). Certaines mesures élargissant l'assiette et allant dans le sens de la neutralité ont également été mises en œuvre, notamment l'élimination progressive de la DPA accélérée pour les investissements généraux dans les projets concernant les sables bitumineux, la modification du régime fiscal des entités intermédiaires cotées, un meilleur alignement des taux de la DPA sur la durée de vie utile des biens et une réduction de 75 %, en 2012, de l'écart entre les petites et les grandes entreprises pour le taux nominal de l'impôt fédéral sur les sociétés.
Concurrence sur les marchés de produits	
Améliorer encore le cadre de la législation de la concurrence.	Le groupe de travail qui a été chargé en juillet 2007 d'examiner la politique de la concurrence étudie actuellement la <i>loi sur la concurrence</i> , la <i>loi sur l'investissement Canada</i> et les restrictions sectorielles canadiennes aux investissements directs étrangers. Ce groupe fera rapport en juillet 2008.
Supprimer les restrictions à l'investissement direct étranger dans les transports aériens, les télécommunications et la radiodiffusion.	Voir ci-dessus.
Minimiser le recours aux subventions industrielles et réserver les aides aux entreprises confrontées à de véritables dysfonctionnements du marché, en veillant à ce qu'elles soient d'un coût économique minimum.	Le Canada met l'accent sur une collaboration plus étroite entre les établissements publics de recherche et le secteur privé pour améliorer les résultats de la commercialisation des recherches et pour fournir aux entreprises une aide à l'innovation qui soit plus ciblée, dans le cadre de sa stratégie « Réaliser le potentiel des sciences et de la technologie au profit du Canada », rendue publique en mai 2007.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2006)
Marchés financiers	
Lever les contraintes à la concentration du capital, supprimer la nécessité d'une approbation politique des fusions bancaires et assouplir les règles spéciales concernant l'entrée des banques étrangères.	Les seuils de participation au capital qui déclenchent l'application des règles concernant la propriété des banques ont été relevés de 1 milliard de dollars à 2 milliards pour les banques de taille moyenne et de 5 milliards de dollars à 8 milliards pour les grandes banques. La <i>loi sur les banques</i> a été modifiée en 2007 de façon que les institutions quasi bancaires échappent désormais au dispositif régissant l'entrée des banques étrangères.
S'efforcer de mettre en place une autorité de régulation unique dans le secteur des valeurs mobilières.	Le gouvernement fédéral a mis en place un groupe d'experts chargé d'examiner la réglementation des valeurs mobilières, qui donnera son avis avant la fin de 2008 sur les mesures à prendre pour améliorer l'efficacité, le contenu et la structure de la réglementation des valeurs mobilières.
Innovation	
Élaborer une politique nationale de la science et de la technologie cohérente et intégrée ainsi qu'un système de fixation des priorités.	En mai 2007, le Canada a rendu publique une nouvelle stratégie pour les sciences et la technologie, « Réaliser le potentiel des sciences et de la technologie au profit du Canada », qui repose sur quatre grands principes : promouvoir une excellence de niveau mondial, fixer des priorités, encourager les partenariats et renforcer la responsabilité.
Examiner les possibilités d'améliorer l'efficacité des crédits d'impôts à la RS-DE.	Les seuils au-delà desquels les petites entreprises perdent progressivement droit aux aides accrues à la RS-DE ont été modifiés de façon qu'il n'y ait pas contre-incitation à l'expansion.
Supprimer les crédits d'impôt fédéraux et provinciaux dont bénéficient les investissements dans les sociétés de capital-risque des travailleurs.	L'Ontario a proposé d'achever en 2012 l'élimination de son crédit d'impôt en faveur des fonds d'investissement des travailleurs.
Politique budgétaire et fédéralisme fiscal	
Poursuivre l'effort au niveau provincial pour accorder aux villes plus d'autonomie en vue du financement de leurs missions de dépenses.	La <i>loi sur la ville de Toronto</i> de 2007 accorde à cette ville de nouveaux pouvoirs et une plus large autonomie pour l'adoption de règlements, outre de larges compétences pour sa gestion financière, notamment un pouvoir limité de financement par croissance des recettes fiscales et la possibilité de lever de nouveaux impôts, sauf interdiction (concernant, par exemple, l'impôt sur le revenu et la taxe générale sur les ventes).
Clarifier le traitement des revenus provenant des sources d'énergie non renouvelables dans la formule de péréquation et assurer un traitement équitable entre les provinces.	Une nouvelle formule de péréquation a été adoptée pour la période allant jusqu'à 2013-14, avec exclusion pour moitié (ou pour la totalité) des recettes provenant des ressources, de façon à inciter à la mise en valeur des ressources. Les paiements de péréquation sont plafonnés afin que la capacité budgétaire de la province bénéficiaire ne soit pas supérieure après péréquation à celle de toute province non bénéficiaire.
Politique sociale et marché du travail	
Supprimer les dispositions contractuelles de départ à la retraite obligatoire.	À l'exception de la Fédération et du Nouveau-Brunswick, toutes les juridictions ont maintenant adopté une législation interdisant le départ obligatoire à la retraite.
Adopter un système plus rigoureux d'évaluation des mesures actives du marché du travail et rendre ces mesures plus efficaces.	Une « évaluation sommative » des prestations d'emploi et des mesures de soutien (PEMS) a été effectuée dans 7 provinces et territoires.
Améliorer la coordination entre les programmes d'aide fédéraux et provinciaux afin de diminuer le taux de réduction des prestations.	Le budget 2007 a institué la Prestation fiscale pour le revenu gagné (PERG) afin de réduire l'effet de « mur » de l'aide sociale. Une collaboration est en cours avec les provinces et les territoires pour faire en sorte que la PFEQ s'articule bien avec les programmes d'aide au revenu des provinces et territoires.
Prolonger la couverture maladie des personnes qui sortent de l'aide sociale pour occuper un emploi jusqu'à ce qu'elles puissent bénéficier d'une couverture maladie de la part de l'employeur.	Plusieurs provinces ont déjà pris des mesures pour prolonger la couverture maladie (partiellement ou totalement) des personnes sortant de l'aide sociale et/ou de leurs enfants. En 2007, le Manitoba a annoncé que des mesures de ce type seraient mises en œuvre dans le cadre de son initiative « Récompenser le travail ».
Continuer de mettre au point des procédures améliorées d'évaluation et de reconnaissance des diplômes étrangers et élaborer des programmes de formation individualisés afin d'améliorer le niveau d'alphabétisation des immigrants et leur connaissance des langues officielles du Canada.	Le Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles a été créé en avril 2007 pour améliorer l'alphabétisation et les compétences essentielles de tous les Canadiens. Au 31 mars 2008, le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers (PRTCE) avait entrepris 97 projets (61 achevés et 36 en cours). De plus, le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers a été mis en place le 24 mai 2007.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2006)
Mettre fin au régime différent de financement public des services de garde d'enfants selon qu'ils sont ou non à but lucratif dans les provinces où cette différence de traitement subsiste.	Aucune mesure connue.
Faire en sorte que les ajustements actuels du RPC soient actuariellement neutres pour les travailleurs de 60 à 65 ans, assouplir les restrictions à la constitution de droits à pension et supprimer la clause de cessation d'activité du RPC.	Aucune mesure prise. Le prochain réexamen triennal du RPC par les ministres des Finances sera l'occasion de décider si les modifications nécessaires pour que le RPC reflète l'allongement de la vie active. Il se tiendra au cours de 2008.
Mettre en place un système de bonus-malus pour l'assurance chômage, ou limiter l'accès à l'assurance chômage pour les travailleurs saisonniers ou temporaires.	Le budget fédéral de 2008 a proposé la création d'un établissement indépendant de la Couronne qui devra veiller à ce que les cotisations d'assurance emploi soient consacrées exclusivement à cette assurance.
Inciter davantage les médecins et les hôpitaux à accroître leur efficacité en modifiant les mécanismes de financement.	Les provinces et territoires ont pris une série d'initiatives concernant le financement des médecins et des hôpitaux, notamment l'utilisation accrue de nouvelles formules de rémunération des médecins et une affectation des nouveaux financements fondée sur l'activité dans le cas des hôpitaux ontariens.
Étendre l'assurance maladie aux soins à domicile et aux médicaments très onéreux.	Les provinces, les territoires et la Fédération ont tout une série de programmes pour la fourniture de services à domicile et la couverture des frais pharmaceutiques.
Clarifier le rôle de l'assurance maladie privée.	C'est un domaine de compétence des provinces et territoires, dont la législation est variable. Par exemple, à la suite d'une décision de la Cour suprême, la province du Québec a adopté une loi définissant les règles applicables à l'assurance privée dans certaines circonstances limitées.

Chapitre 2

Adapter les politiques macroéconomiques à la fin du cycle d'expansion

L'économie canadienne a grandement bénéficié de l'envolée des cours des produits de base observée ces dernières années, même si l'appréciation du taux de change qui en a résulté a mis à rude épreuve les régions centrales, caractérisées par une assise économique plus équilibrée. L'économie a toutefois démontré sa capacité d'adaptation et est entrée dans la phase actuelle de turbulences économiques mondiales dans une position enviable. Malgré le ralentissement attendu en 2008, l'activité devrait rebondir en 2009 et sortir de la crise du crédit relativement indemne. D'après les prévisions de référence, le taux de croissance du PIB devrait être nettement au-dessus du niveau correspondant à une récession – quoique inférieur au rythme d'expansion potentiel – tant en 2008 qu'en 2009. À un horizon plus éloigné, l'économie canadienne est exposée à des risques significatifs, liés aux déséquilibres considérables des paiements courants qui s'accroissent au niveau mondial depuis un certain temps, en particulier aux États-Unis. Néanmoins, la nécessité d'essayer ces tempêtes macroéconomiques à court et moyen termes ne doit pas détourner les autorités des problèmes structurels à long terme cernés dans les précédentes Études. L'évolution récente des marchés du crédit est riche d'enseignements que la banque centrale et les autorités de réglementation des marchés de capitaux peuvent mettre à profit pour renforcer l'efficacité, la stabilité et la transparence du système financier. En outre, compte tenu de la prochaine vague de départs en retraite des membres de la génération du « baby boom », les responsables de la politique budgétaire doivent améliorer la maîtrise des dépenses, accélérer le remboursement de la dette et mettre de côté une part plus importante des recettes tirées actuellement de l'exploitation des ressources naturelles, en vue de préparer l'économie aux conséquences budgétaires des changements démographiques.

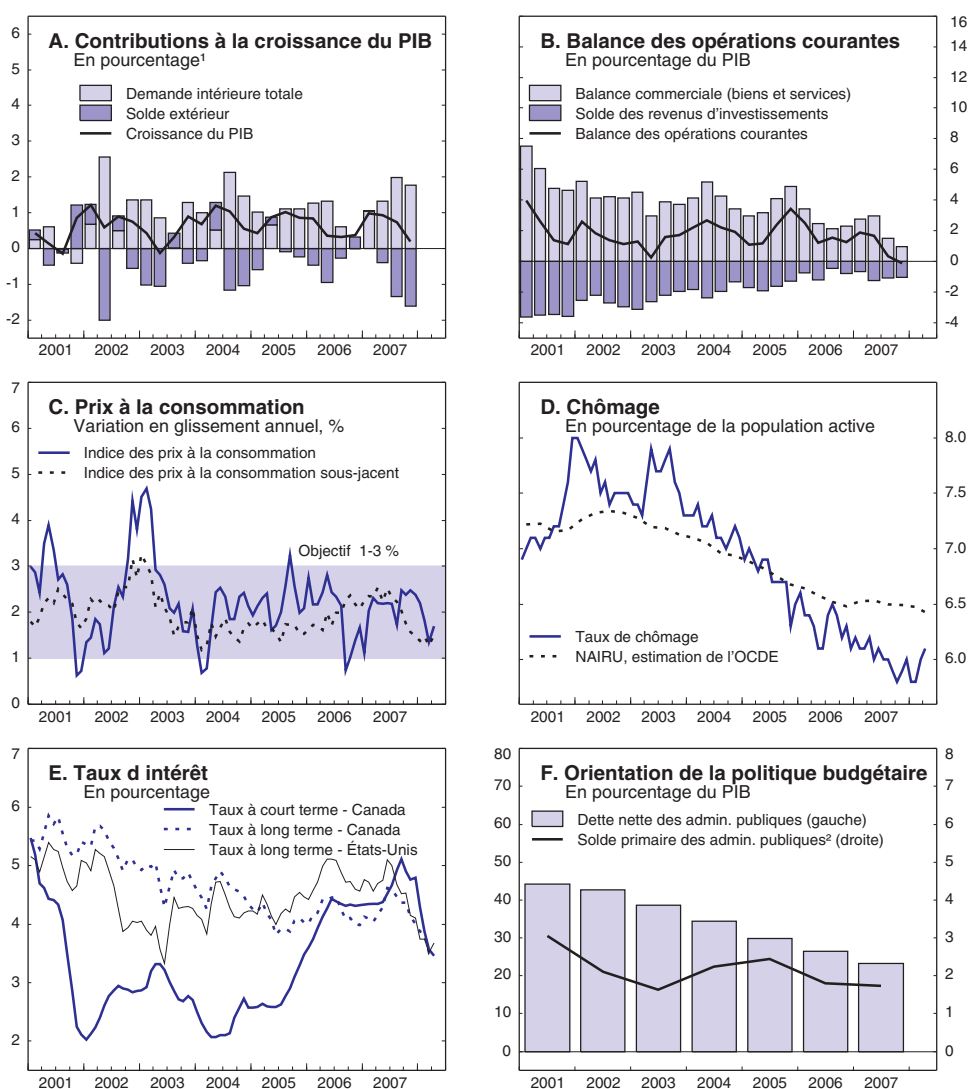
Depuis le début du siècle, le Canada a bénéficié de la forte demande dont font l'objet ses ressources naturelles et d'un cadre réglementaire sain, et son économie a enregistré des résultats remarquables. Les amples variations des prix relatifs liées à l'envolée des cours des produits de base ont entraîné un redéploiement substantiel de la main-d'œuvre et d'autres ressources des secteurs et régions en déclin vers ceux qui se développent, mais l'économie a apporté la preuve de sa capacité d'adaptation et le marché du travail s'est bien comporté. La croissance du produit intérieur brut (PIB) réel a été vigoureuse, la progression de l'emploi a été impressionnante, le taux de chômage est tombé à son plus bas niveau en l'espace d'une génération, et les effets positifs de l'évolution des termes de l'échange se sont conjugués à la croissance de la production réelle par habitant pour rehausser sensiblement le niveau de vie des Canadiens. Grâce au dynamisme de l'économie et à la situation financière solide des entreprises ainsi que des ménages, le gouvernement fédéral et les autorités de la plupart des provinces et territoires canadiens ont enregistré des excédents budgétaires, et ont pu offrir à leurs contribuables des allègements fiscaux, des mesures de remboursement de la dette et des dépenses plus fortes que prévu. La Banque du Canada a su avec doigté maintenir l'inflation à proximité de l'objectif officiel. À court terme, les risques macroéconomiques sont orientés à la baisse et découlent du dégonflement de la bulle qui s'était formée sur le marché du logement aux États-Unis ainsi que des turbulences qui en résultent au niveau mondial sur les marchés du crédit. Ces chocs négatifs se sont traduits par un ralentissement de l'économie canadienne à partir du dernier trimestre de 2007, lié essentiellement à une dégradation marquée de son solde extérieur. Les prévisions de référence font ressortir une expansion économique modeste en 2008, suivie d'un rebond vers le taux de croissance potentiel en 2009.

Situation et perspectives économiques : une période de risques accrus

Évolution récente : vers la fin éventuelle d'une période d'expansion prolongée

L'économie canadienne est en train de sortir d'une des périodes de croissance économique les plus longues de son histoire. L'année 2007 a été sa 16^e année consécutive d'expansion. Au cours de la dernière décennie, la croissance du PIB réel s'est établie en moyenne à plus de 3 % par an, même si elle a récemment fléchi à 2.8 % en 2006 et à 2.7 % en 2007, soit un peu en deçà de la moyenne de l'OCDE (graphique 2.1). Cela tient en grande partie au dynamisme de l'économie mondiale. La vigueur de la croissance économique internationale a sensiblement tiré vers le haut les prix des produits de base, et cet effet a été renforcé par des contraintes affectant l'offre de produits agricoles, de métaux communs et de pétrole brut. Le Canada étant un producteur et un exportateur important de produits de base, ces chocs externes ont accru considérablement la valeur des biens produits sur le territoire canadien. Dans le même temps, l'émergence de la Chine comme superpuissance industrielle a exercé des pressions à la baisse sur les prix de nombreux biens importés par le Canada (Francis, 2007 ; Pain *et al.*, 2006). Il en a résulté une augmentation des termes de l'échange de 20 % environ depuis 2002 (graphique 2.2). Cela a entraîné une appréciation du dollar canadien, qui s'est établi à peu près à parité avec le dollar des États-Unis – et pour une brève période à un niveau nettement supérieur – de


Graphique 2.1. Résultats macroéconomiques



1. La somme des contributions n'est pas égale à la croissance du PIB car les données sont chaînées et l'écart statistique n'est pas pris en compte.

2. Corrigé des variations cycliques et exprimé en pourcentage du PIB potentiel.

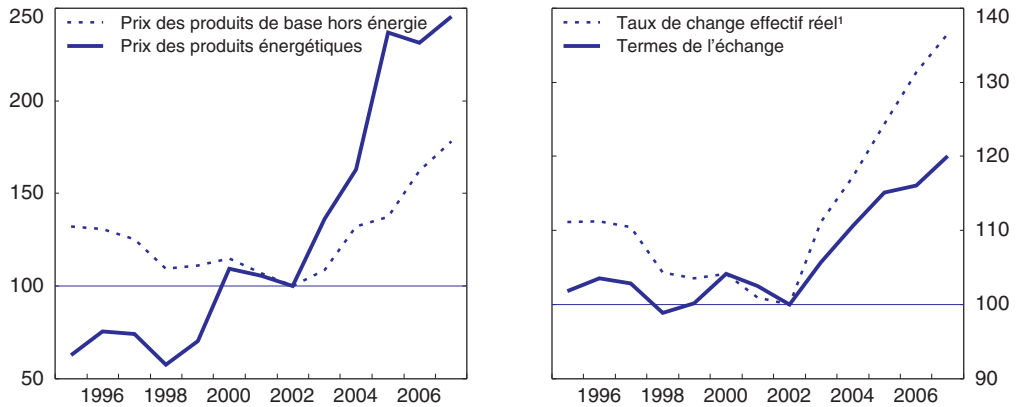
Source : Statistique Canada ; OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354607558468>

sorte que les gains liés aux termes de l'échange ont été amplifiés et diffusés dans l'ensemble de l'économie. Globalement, ces effets ont sensiblement renforcé le revenu national et la demande intérieure, qui a constitué le principal moteur de la croissance économique ces dernières années (Macdonald, 2008). La conjonction d'une expansion économique vigoureuse et de gains liés aux termes de l'échange a débouché sur une amélioration significative du niveau de vie des Canadiens, ainsi que l'illustre l'augmentation régulière du « *Command GDP* », une mesure de la production économique qui permet de prendre en compte les variations des termes de l'échange en ajustant la valeur des exportations par l'indice implicite des prix à l'importation. En conséquence, le revenu réel par habitant a augmenté de plus de 20 % depuis 2002.

Graphique 2.2. Prix des produits de base, termes de l'échange et taux de change

Indice, 2002 = 100



1. Calculé à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC).

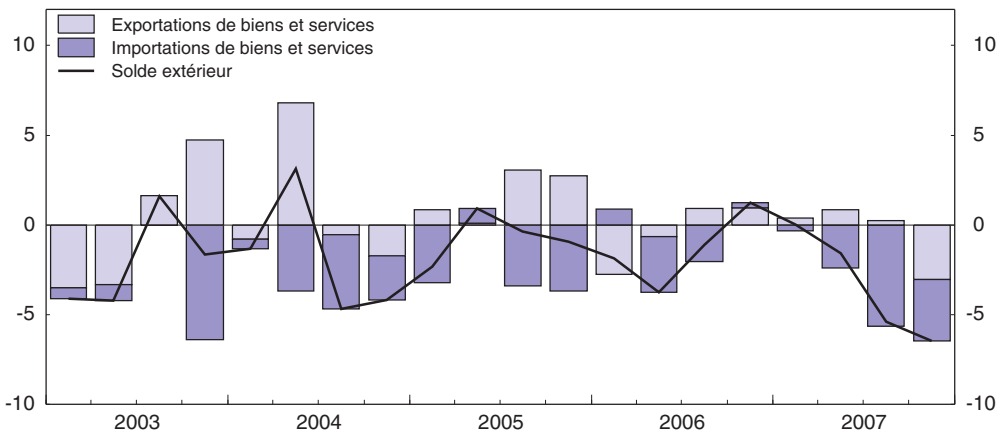
Source : Statistique Canada et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/354661842163>

La forte appréciation du taux de change réel observée depuis 2002 a entraîné une hausse marquée des importations et un net ralentissement des exportations, freinant la croissance globale du PIB, notamment vers la fin de 2007 (graphique 2.3). Le solde des paiements courants, qui avait été excédentaire à hauteur d'environ 5 milliards CAD par trimestre ces dernières années, a brutalement diminué au troisième trimestre de 2007, avant de devenir déficitaire au dernier trimestre de l'année dernière, pour la première fois depuis 1999. Jusqu'ici, toutefois, la vigueur de la demande intérieure a permis de compenser l'essentiel de ce ralentissement. Étant donné que le taux de chômage se situe à son plus bas niveau depuis 33 ans (proche de 6 % ces dernières années), que les revenus des ménages sont en augmentation et que leur patrimoine net mesuré en pourcentage de leur revenu disponible se situe à son plus haut niveau depuis 20 ans (proche de 650 % en 2006), les dépenses de consommation et d'investissement en logements des ménages ont étayé la croissance de l'économie ; ce phénomène a d'ailleurs été favorisé par la baisse des prix de nombreux biens

Graphique 2.3. Le rôle du commerce extérieur

Contribution à la croissance de l'élément considéré le trimestre précédent, en rythme annuel



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/354725500472>

de consommation résultant de l'appréciation du taux de change. La diminution des tarifs d'un large éventail de biens produits localement a contribué à juguler l'inflation, malgré la vigueur de la demande. La hausse des prix à la consommation s'est établie en moyenne à 2 % au cours de la période de cinq ans allant jusqu'en avril 2008, tandis que l'inflation sous-jacente – qui exclut les huit composantes les plus volatiles de l'indice des prix à la consommation et les effets des impôts indirects – a atteint un niveau moyen de 1.8 %. Les entreprises et les administrations publiques ont également contribué à la forte croissance de la demande intérieure. Les bénéfices des entreprises sont devenus nettement supérieurs à leur moyenne rétrospective et restent proches d'un niveau record de 14 % du PIB. Cette solide rentabilité, conjuguée à la baisse des prix des importations de machines et d'équipements, a étayé une progression rapide de l'investissement des entreprises. Quant aux administrations publiques, dont bon nombre ont enregistré des excédents plus importants que prévu, elles ont accru leurs dépenses en capital et de consommation réelles de plus de 3.5 %, tant en 2006 qu'en 2007, un point sur lequel nous reviendrons ultérieurement dans ce chapitre. Globalement, la demande intérieure finale a fortement augmenté depuis fin 2006 et largement compensé le freinage de la croissance du PIB lié au solde extérieur.

Le seul indicateur macroéconomique préoccupant noté ces dernières années est peut-être la croissance de la productivité. L'écart déjà significatif observé de longue date entre la productivité du travail aux États-Unis et au Canada s'est encore accru, les gains de productivité de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie canadienne de 2002 à début 2007 ayant tout juste atteint 1 % par an en moyenne, contre un peu plus de 2 % par an entre 1997 et 2001. La croissance limitée de la productivité dans le secteur des entreprises est liée à la faiblesse de l'innovation, au niveau de qualification moins élevé des cadres et des professionnels de la finance, à l'échelle plus modeste des activités de production et à la moindre intensité des pressions concurrentielles (Boothe, 2007). Ce diagnostic offre les premiers éléments nécessaires pour établir une feuille de route en vue d'améliorer la productivité du secteur des entreprises (voir le chapitre 1 pour en savoir plus sur ce problème de productivité).

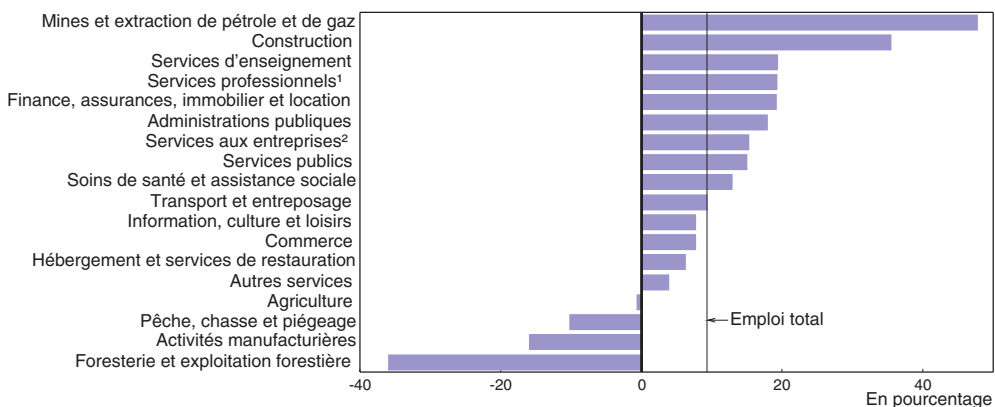
Asymétries sectorielles et régionales

Compte tenu de l'importance des pressions externes qui s'exercent sur l'économie canadienne et de sa structure de production différenciée suivant les régions, il est intéressant de s'interroger sur la capacité d'adaptation dont elle a fait preuve face aux chocs externes ces dernières années. Étant donné le clivage qui existe entre l'ouest et le centre du pays, où les activités économiques reposent respectivement sur les produits de base et sur une production manufacturière plus traditionnelle, certains craignaient que l'appréciation du taux de change et l'envolée des cours de produits de base après 2002 ne dégénèrent rapidement en « syndrome hollandais » – caractérisé par une forte expansion du secteur des ressources naturelles conjuguée à une appréciation de la monnaie nationale, débouchant sur une baisse de la production manufacturière. Bien que l'économie canadienne affiche l'ensemble de ces symptômes, le malaise qui les sous-tend n'est pas identique au syndrome hollandais, qui implique la découverte d'une nouvelle ressource. En l'occurrence, les récents ajustements économiques observés au Canada découlent davantage de l'intégration de nations émergentes, en particulier de la Chine, dans l'économie mondiale. L'arrivée de la Chine a simultanément tiré vers le bas les prix des biens de consommation et vers le haut ceux des ressources. La conjonction de ces mouvements de prix a accéléré une vaste restructuration de l'économie canadienne (Macdonald, 2007).

Entre novembre 2002 et avril 2008, l'emploi dans le secteur manufacturier canadien a chuté de plus de 16 %, ce qui représente une perte de 375 000 emplois. Compensant ces pertes, les effectifs occupés dans d'autres secteurs de la production de biens ont progressé d'un quart environ, ce qui représente un gain de 431 000 emplois (graphique 2.4). En outre, au cours de la même période, les effectifs occupés dans le secteur des services ont augmenté de plus de 1.5 million. Un redéploiement des ressources productives en dehors du secteur manufacturier constitue la réaction adéquate aux mouvements de prix relatifs auxquels a été confronté le Canada ces dernières années. Heureusement, ce redéploiement s'est déroulé de manière relativement fluide. La réduction des effectifs employés dans le secteur manufacturier a essentiellement pris la forme d'une forte baisse des recrutements. Les taux de mise à pied, en particulier les taux de mise à pied définitive, sont restés relativement constants et ont été généralement inférieurs au niveau auquel ils se situaient pendant la période de hausse de l'emploi manufacturier de 1994 à 2002. Il n'y a pas eu d'augmentation brutale des mises à pied dans le secteur manufacturier, ni du chômage. En fait, la principale source de recul de l'emploi dans le secteur manufacturier semble avoir été le jeu normal des départs, les travailleurs qui cessaient leurs activités n'étant pas remplacés. En outre, nombre de ces compressions de postes dans le secteur manufacturier tenaient à des évolutions structurelles dans des branches d'activité telles que le vêtement, l'automobile et les produits forestiers, découlant d'autres facteurs que la montée du taux de change. La diminution du poids relatif des activités manufacturières au Canada s'inscrit en partie dans le cadre d'un déclin généralisé de ce secteur dans tous les pays du Groupe des Sept (G7). Il est à noter, toutefois, que ce déclin a été plus rapide au Canada que dans les pays comparables dans les années récentes (graphique 2.5), ce qui s'explique probablement en partie par un phénomène de « rattrapage » par rapport à la situation observée ailleurs jusqu'à la fin des années 90, période au cours de laquelle la production manufacturière du Canada a bénéficié de la faiblesse du dollar canadien et est restée à peu près stable.

Graphique 2.4. Emploi par secteur


Croissance cumulée de décembre 2002 à avril 2008

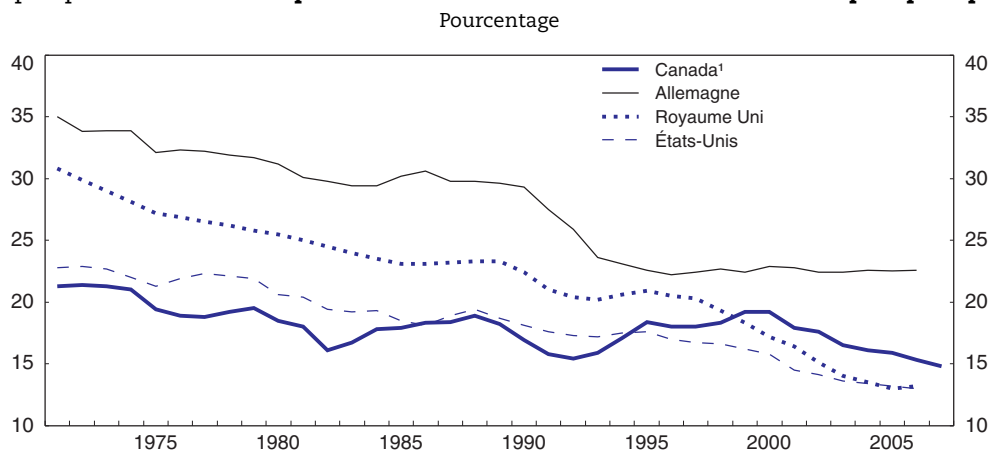


1. Y compris services scientifiques et techniques.

2. Y compris services relatifs aux bâtiments et autres services de soutien.

Source : Statistique Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354747856454>

Graphique 2.5. **Part de la production manufacturière dans le PIB de quelques pays**

1. Moyenne des onze premiers mois de 2007.

Source : Statistique Canada ; US Bureau of Economic Analysis ; United Kingdom's Office for National Statistics et calculs du ministère des Finances du Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354764556023>

Confronté à la nécessité de redéployer la main-d'œuvre des branches d'activité en déclin vers le secteur en pleine expansion des ressources naturelles dans l'ouest du pays, le marché du travail canadien s'est bien comporté. Le développement spectaculaire des activités d'exploitation des ressources naturelles a débouché sur une hausse des salaires qui a attiré de nouveaux actifs, essentiellement des provinces de l'Atlantique, à l'Ouest, notamment en Alberta. Les migrations interprovinciales à destination de l'Alberta ont représenté en moyenne 33 000 personnes par an de 2003 à 2006. Au cours de la seule année 2006, l'Alberta a accueilli 58 000 migrants originaires d'autres provinces, soit le plus ample mouvement de ce type enregistré depuis 1962. La croissance de l'emploi à l'échelle nationale a été forte, puisqu'elle a atteint quelque 2 % en 2006 comme en 2007, et le taux de chômage a diminué et est resté proche de 5,8 %, son plus bas niveau depuis 33 ans. Toutes les régions ont affiché une forte progression de l'emploi et des salaires, même si l'augmentation des rémunérations a été plus sensible dans les zones à forte intensité d'utilisation des ressources naturelles qu'ailleurs. Ainsi, parallèlement à la suppression des 375 000 emplois manufacturiers susmentionnés, la rémunération horaire moyenne a augmenté à un rythme moyen de 3,2 % par an. Cette forte progression des salaires indique que les emplois créés récemment tendaient à être de qualité élevée (Tal, 2008). Par conséquent, contrairement à la situation observée dans un cas typique de syndrome hollandais, la restructuration de l'économie canadienne semble avoir renforcé le marché du travail considéré dans son ensemble. Toutefois, malgré leur importance, les flux migratoires n'ont guère réduit les disparités régionales en matière de taux de chômage, qui restent importantes (Guillemette, 2007). Comme nous l'avons fait valoir dans les précédentes *Études*, les autorités pourraient rendre le marché du travail canadien encore plus flexible en éliminant les dispositions différenciées entre régions et en introduisant 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) dans le régime fédéral d'assurance-emploi.

Situation macroéconomique actuelle et prévisions à court terme

Le principal facteur influant actuellement sur les perspectives économiques du Canada réside dans le fléchissement de l'activité économique aux États-Unis. Malgré les affirmations selon lesquelles le Canada a réduit sa dépendance à l'égard de son voisin grâce à la progression de ses échanges avec d'autres grands pays en plein essor, les deux économies nord-américaines restent étroitement liées l'une à l'autre (encadré 2.1). Par conséquent, le ralentissement observé aux États-Unis influe sur les résultats économiques du Canada et continuera à le faire. De nombreux prévisionnistes tablent maintenant sur une récession (définie comme deux trimestres consécutifs de croissance économique négative) aux États-Unis en 2008, certains annonçant même qu'elle sera prolongée. Au

Encadré 2.1. Un découplage économique entre le Canada et les États-Unis ?

L'éventualité d'une récession aux États-Unis a récemment fait passer au premier plan le débat sur le découplage des cycles économiques, c'est-à-dire sur la question de savoir si la conjoncture économique canadienne est moins dépendante de celle des États-Unis que par le passé. Certains analystes ont estimé qu'une récession américaine n'impliquait pas nécessairement que le Canada entrerait lui-même dans une phase de récession, ou simplement de croissance ralentie, car la demande de produits de base resterait forte dans d'autres régions, notamment en Asie, assurant du même coup la poursuite de l'expansion économique. Il est cependant peu probable que cette hypothèse se vérifie, pour plusieurs raisons. *Premièrement*, l'Asie n'est tout simplement pas un marché d'exportation important pour le Canada : l'Asie (hormis le Japon) ne représente en effet que 6 % des exportations canadiennes totales. *Deuxièmement*, le rythme de croissance soutenu de la Chine – qui est actuellement le moteur de l'expansion économique asiatique – pourrait ralentir quelque peu par rapport à la période récente. Compte tenu de la poussée d'inflation observée dans ce pays, d'un certain recul sur le plan des réformes axées sur le marché et du fléchissement de la demande étrangère, l'année 2008 pourrait s'avérer particulièrement délicate. *Troisièmement*, des travaux de recherche récents confirment de nouveau l'existence de liens étroits entre le cycle économique des États-Unis et celui du Canada. D'après Kose (2004), les accords de libre-échange auxquels le Canada et les États-Unis sont tous deux parties – à savoir l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis et l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) – ont sensiblement accru les flux commerciaux et financiers entre les deux pays, ainsi que la synchronisation de leurs cycles économiques. Justiniano (2007) montre, quant à lui, que la moitié environ de la variation du PIB réel et de la production industrielle du Canada est imputable au cycle économique américain. De même, Ivaschenko et Swiston (2007) évaluent un modèle à deux pays pour étudier l'influence des chocs américains sur l'économie canadienne et parviennent à la conclusion qu'ils ont une incidence significative tant sur la production que sur l'inflation canadiennes. Par ailleurs, Swiston et Bayoumi (2008) estiment le degré de synchronisation des cycles économiques dans la zone de l'ALENA et parviennent à la conclusion qu'un choc entraînant une modification de 1 point de pourcentage de la croissance du PIB réel américain se traduit par une variation de $\frac{3}{4}$ de point de pourcentage du taux de croissance du PIB réel canadien dans la même direction. Par conséquent, même si la demande asiatique de produits de base canadiens pourrait amortir en partie l'impact d'un ralentissement aux États-Unis si l'expansion économique restait vigoureuse en Asie, il ne fait guère de doute qu'une contraction sensible de l'activité américaine débouchera sur un ralentissement de la croissance de la production et de l'emploi au Canada.

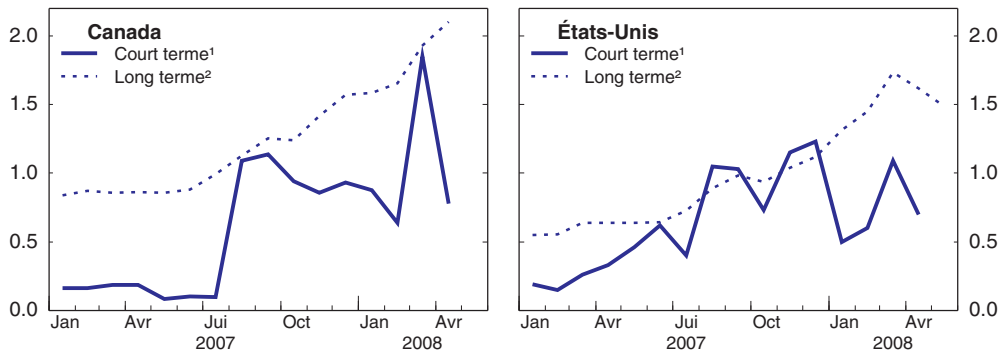
cœur des difficultés économiques actuelles des États-Unis figure l'éclatement de la bulle du logement, qui a été un des moteurs de l'expansion économique que connaît ce pays depuis sept ans. Les répercussions mondiales de la crise du crédit qui s'est ensuivie ont affecté négativement le Canada via deux principaux canaux.

Le premier est le *canal des échanges*. Dans la mesure où environ trois quarts de l'ensemble des exportations canadiennes (représentant 25 % du PIB) sont destinées aux États-Unis, le fléchissement de l'économie américaine implique une réduction de l'activité de nombreux exportateurs canadiens. Ainsi, la forte baisse du nombre de mises en chantier de logements aux États-Unis, qui s'est amorcée au début de 2006, a pesé sur les exportations canadiennes de matériaux de construction (notamment de bois d'œuvre résineux) et de produits transformés (tels que les portes et cadres de fenêtres). Toutefois, force est surtout de constater que la diminution sensible du patrimoine immobilier qui a accompagné la baisse des prix des logements existants aux États-Unis a eu un effet négatif sur la situation financière des ménages dans ce pays. Les consommateurs américains avaient en effet mis à profit la hausse des prix des logements, ainsi que la facilité d'accès au crédit en général, et aux prêts gagés sur des biens immobiliers en particulier, pour financer leur consommation, et ils ont entretenu ce faisant la croissance économique nord-américaine. Compte tenu de la baisse des prix des logements et du durcissement marqué des conditions d'octroi des prêts gagés sur les biens immobiliers, cette impression d'abondance est en train de se dissiper. Comme il est très rare que les prix des logements baissent de manière sensible, on ignore quelle sera la réaction des consommateurs, mais toute baisse de 10 % des prix de l'immobilier d'habitation aux États-Unis entraînerait une diminution des exportations canadiennes vers ce pays comprise entre 0.7 milliard et 2.3 milliards USD (soit entre 0.04 % et 0.15 % du PIB canadien)¹. Ces effets se font déjà sentir sur les exportations canadiennes et devraient continuer à freiner l'activité économique pendant un certain temps, aux États-Unis comme au Canada. Dans le cas de ce dernier, l'effet du canal des échanges est amplifié par l'effet pur du taux de change – la perte de confiance à l'égard des marchés de capitaux américains contribue à faire baisser le dollar des États-Unis par rapport au dollar canadien – ce qui affaiblit encore les exportations canadiennes à destination des États-Unis.

Le second est le *canal du crédit*. Le durcissement des conditions du crédit signifie qu'il est plus difficile au Canada d'accéder aux capitaux nécessaires pour financer ses dépenses de consommation comme celles de ses entreprises. La crise financière américaine qui a commencé sur le segment des crédits hypothécaires à risques (*subprime*) en 2007 s'est maintenant propagée bien au-delà de ce marché et des frontières des États-Unis. Ainsi, les primes de risque sur les obligations de sociétés à long terme augmentent depuis le début de la crise au Canada (graphique 2.6). L'effet négatif induit sur la demande intérieure perdurera tant que ces écarts de rendement n'auront pas retrouvé un niveau normal.


Les échanges et le crédit devraient encore peser sur la croissance économique du Canada en 2008 et 2009. Le ralentissement résultera de la faiblesse persistante des exportations, due à la chute de la croissance aux États-Unis et au taux de change élevé qui continue d'affecter la compétitivité. Les importations continuent d'être encouragées par la répercussion de l'appréciation de la monnaie sur les importations et, au final, sur le prix des produits de base. Les prévisions montrent que ce phénomène devrait se traduire par un petit déficit de balance courante en 2008 qui s'élargit en 2009. La disparition de la part de la croissance du revenu des ménages associée à l'amélioration tendancielle récente des termes de l'échange devraient entraîner un ralentissement de la demande intérieure. Cette prévision est renforcée par les perspectives médiocres de l'emploi et par les résultats d'enquêtes récentes mettant en

Graphique 2.6. Primes de risque sur les titres des sociétés



1. Différence entre le rendement du papier de premier choix des sociétés à trois mois et le rendement des bons du Trésor à trois mois pour le Canada ; différence entre le rendement des billets de trésorerie à trois mois des sociétés non financières et le rendement des bons du Trésor à trois mois pour les États-Unis.
2. Différence entre le rendement composite des obligations de sociétés à 10-15 ans calculé par Merrill Lynch et le rendement des obligations d'État à 10 ans pour le Canada ; différence entre le rendement composite des obligations à 7-10 ans de sociétés notées AAA calculé par Merrill Lynch et le rendement des obligations d'État de même échéance pour les États-Unis.

Source : Statistique Canada ; Thomson Financial ; Banque fédérale de réserve et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354804814555>

évidence un effritement de la confiance des ménages. Le ralentissement des créations d'emploi et les écarts de crédit élevés sur le marché hypothécaire devraient contribuer à affaiblir davantage la croissance de la construction de logements, et les dépenses de consommation, qui avaient bien résisté jusqu'à présent, devraient également reculer. Pareillement, les investissements des entreprises souffriront de la hausse du coût du capital et de perspectives d'exportation en baisse. L'emploi et les salaires, qui sont tous deux des indicateurs retardés, devraient ralentir en 2009. Le taux de chômage, qui s'est récemment accru légèrement au dessus de 5.8 %, son plus bas niveau des 33 dernières années, devrait continuer d'augmenter au cours des prochains trimestres pour atteindre 6.4 % à la mi-2009.

Les pressions inflationnistes dues aux contraintes de capacité, qui ont obligé la Banque du Canada à relever son taux directeur dès juillet 2007, se sont fortement atténuées entre-temps. L'inflation globale et l'inflation sous-jacente, qui évoluaient toutes deux à un rythme supérieur à 2 % en glissement annuel pendant la majeure partie de 2007, sont finalement retombées à 1.7 et 1.5 % respectivement. Une économie en phase de modération et la répercussion de l'appréciation de la monnaie, qui se poursuit (mais à un moindre degré), devraient contribuer à maintenir un environnement inflationniste favorable et laisser ainsi à la Banque du Canada la marge de manœuvre nécessaire pour amortir le ralentissement économique. La Banque a déjà assoupli sa politique en abaissant de 150 points de base son taux au jour de jour depuis décembre dernier.

Compte tenu de la bonne santé relative de l'économie canadienne à l'amorce du ralentissement, de l'effet de stimulation budgétaire estimé à 1.4 point de pourcentage du PIB pour le seul échelon fédéral et du net assouplissement de la politique monétaire prévu, le Canada devrait échapper à la récession. Selon les données mensuelles du secteur industriel, le PIB réel a crû à un taux annualisé de 0.5 % dans les deux premiers mois de 2008 par rapport au dernier trimestre de 2007. La croissance économique devrait rester faible en 2008, dans le sillage d'une croissance du PIB de 1.2 % en 2007, avant de rebondir en 2009 lorsque les pressions du marché du crédit commenceront à se relâcher et que la

baisse des taux d'intérêt ainsi que les allègements fiscaux produiront ses effets sur l'économie. La reprise devrait s'accélérer tout au long de 2009 pour atteindre un rythme de croissance de l'ordre de 3.5 % vers la fin de l'année. L'écart de production devrait commencer à se combler vers le milieu de 2009 et l'inflation des prix à la consommation à revenir petit à petit vers l'objectif de 2 % (tableau 2.1). Le risque principal concernant ces perspectives à court terme est que la crise du crédit et l'ajustement du marché immobilier des États-Unis soient plus prononcés et/ou durent plus longtemps que prévu actuellement (printemps 2009), avec pour effet de pénaliser les exportations canadiennes, d'entamer la confiance des consommateurs et de prolonger la faiblesse de l'économie canadienne. Inversement, il n'est pas exclu que le ralentissement de l'économie américaine soit moins fort que prévu, ce qui améliorerait les perspectives économiques du Canada.

Tableau 2.1. **Prévisions à court terme**
Pourcentage de variation annuel, en volume (dollars canadiens chaînés de 1997)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Demande et production						
Consommation privée	3.4	3.8	4.2	4.7	4.3	3.0
Consommation publique	2.5	2.2	3.3	3.6	3.4	2.3
Formation brute de capital fixe (FBCF)	7.7	8.5	7.2	4.1	2.8	1.8
FBCF du secteur public ¹	5.0	11.0	8.2	4.5	4.5	2.4
Construction de logements du secteur privé	7.5	3.5	2.1	3.2	1.8	0.7
FBCF du secteur privé non résidentiel	8.4	10.8	9.9	4.4	2.9	2.3
Demande intérieure finale	4.1	4.5	4.7	4.3	3.8	2.6
Variation des stocks ²	0.2	0.4	-0.2	0.0	-0.2	0.0
Demande intérieure totale	4.2	4.9	4.4	4.3	3.6	2.6
Exportations de biens et services	4.8	2.2	0.7	0.9	-2.6	1.8
Importations de biens et services	8.3	7.5	5.0	5.7	4.4	3.6
Solde extérieur ²	-1.0	-1.7	-1.4	-1.6	-2.3	-0.6
Écart statistique ²	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
PIB aux prix du marché	3.1	3.1	2.8	2.7	1.2	2.0
Prix et emploi						
Indice implicite des prix du PIB	3.2	3.4	2.4	3.1	2.8	1.5
Indice implicite des prix de la consommation privée	1.5	1.7	1.4	1.5	1.1	1.1
Emploi total	1.8	1.4	1.9	2.3	1.6	0.8
Taux de chômage	7.2	6.8	6.3	6.0	6.1	6.3
<i>Pour mémoire</i>						
Solde financier des administrations publiques ³	0.8	1.6	1.0	1.0	-0.2	-0.4
Taux d'intérêt à court terme	2.3	2.8	4.2	4.6	2.9	2.9
Solde des paiements courants ³	2.3	2.0	1.6	0.9	-0.2	-0.8
Écart de production (% du PIB potentiel)	0.4	0.5	0.4	0.2	-1.3	-2.0

1. Hormis les secteurs nationalisés et les sociétés publiques.

2. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).

3. En pourcentage du PIB sur la base des comptes nationaux.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 83.

L'évolution économique des États-Unis : un risque à moyen terme pour les perspectives économiques du Canada

Les principaux risques qui pèsent sur les perspectives économiques du Canada à moyen terme résultent des déséquilibres considérables des paiements courants qui s'accroissent au niveau mondial depuis un certain nombre d'années, dont le déficit extérieur des États-Unis offre le meilleur exemple (Jarrett, 2005). Ce pays affiche depuis 30 ans des déficits

commerciaux dont l'ampleur s'est peu à peu fortement accrue, passant de 365 milliards USD environ en 2001 à 709 milliards USD en 2007. Bien que ce solde commercial négatif ait récemment un peu diminué, il reste volumineux en termes absolus, en pourcentage du PIB américain (5.1 % en 2007) et par rapport à la production du secteur exportateur américain. Cela se traduit par un déficit encore plus important lorsqu'on considère la mesure plus large du solde extérieur américain, à savoir la balance des paiements courants (5.3 % du PIB en 2007) et par une augmentation rapide de la dette extérieure nette des États-Unis, les déficits du compte courant devant être financés par des emprunts à l'étranger. Ainsi, la mesure la plus large du montant des engagements financiers des États-Unis à l'égard du reste du monde – sa position extérieure nette (négative) – est passée de 800 milliards USD en 1999 à 2 500 milliards en 2006, soit de 8 à 19 % du PIB environ.

Jusqu'ici, nombre des corrections nécessaires des déséquilibres mondiaux semblent se dérouler de manière relativement fluide, et l'on espère que ces ajustements se poursuivront sans heurt. Reste que dans la mesure où de nombreux analystes tablent sur un ralentissement prolongé aux États-Unis, du fait de la crise du crédit et du déclin du dollar américain, les investisseurs extérieurs pourraient rapidement se montrer moins disposés à conserver d'énormes volumes d'actifs libellés en dollars – sans parler de financer le déficit courant des États-Unis, qui reste considérable. Le processus d'ajustement économique qui a débuté pourrait donc bientôt se révéler plus perturbateur. Si les créanciers extérieurs commencent à vendre en grande quantité des actifs américains pour « prendre le marché de vitesse » et éviter des moins-values, le climat ambiant pourrait rapidement se dégrader. Dans cette hypothèse, les taux d'intérêt monteraient brutalement, la monnaie américaine s'effondrerait, les financements extérieurs s'assècheraient rapidement, la consommation intérieure et l'investissement se contracteraient aux États-Unis, et la production chuterait. Les prix des actifs, notamment des logements et des actions, connaîtraient des baisses encore plus spectaculaires, réduisant la valeur des patrimoines. Un ralentissement sensible et soudain de l'économie des États-Unis affecterait négativement l'ensemble de ses partenaires commerciaux et une chute rapide du dollar américain aurait des répercussions à l'échelle mondiale sur un système financier déjà fragile. Le Canada ne serait pas épargné. La demande extérieure de produits canadiens accuserait une baisse encore plus marquée que celle déjà observée, et une nouvelle appréciation soudaine du dollar canadien par rapport à une monnaie américaine faiblissante amplifierait les chocs négatifs que subissent actuellement les secteurs manufacturiers et les autres secteurs exportateurs au Canada. Heureusement, un scénario plus probable est que ces ajustements s'étalent sur une longue période, auquel cas leurs répercussions négatives sur le Canada liées au fléchissement de la demande et à l'appréciation de la monnaie seraient globalement de même nature que dans le scénario plus pessimiste susmentionné, mais leur rythme serait plus lent, de sorte que la charge de ces ajustements serait répartie suivant une trajectoire plus proche du scénario de référence.

Les autorités monétaires ont su éviter jusqu'ici les écueils des nombreux chocs auxquels elles ont été confrontées

Jusqu'en 2007 et pendant la plus grande partie de cette même année, les autorités monétaires se sont préoccupées avant tout des pressions inflationnistes internes découlant de la hausse des prix des produits de base, de la vigueur de la demande intérieure et des tensions observées sur les marchés du travail. Dans la mesure où ces pressions ont été ressenties différemment suivant les régions du pays, alors qu'une seule

et même politique monétaire s'applique à l'échelle nationale, toute la difficulté était de définir son orientation de sorte qu'elle ne soit ni trop restrictive pour le centre du pays, ni trop souple pour l'ouest. La Banque du Canada a su relever ce défi et maintenir l'inflation moyenne pour l'ensemble du pays à proximité de l'objectif fixé au niveau national. À la fin de 2007, toutefois, la priorité était d'adapter la politique monétaire du Canada au resserrement mondial du crédit et aux préoccupations suscitées par le ralentissement de l'économie américaine. Désormais, le principal enjeu de la politique monétaire est de définir une orientation permettant de maintenir l'inflation au niveau visé, tandis que l'économie canadienne réagit au fléchissement de l'activité aux États-Unis. La Banque du Canada est également en train de tirer les leçons du resserrement du crédit. À cet égard, il est souhaitable que la Banque et d'autres organismes publics de réglementation fassent davantage d'efforts pour renforcer la transparence, la flexibilité et la concurrence sur les marchés de capitaux canadiens.

Les turbulences sur les marchés de capitaux jouent un rôle de plus en plus prédominant dans l'élaboration de la politique monétaire

De mi-2006 à mi-2007, l'objectif retenu par la Banque du Canada pour le taux du financement à un jour est resté inchangé à 4.25 %, tandis que l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) a franchi le point médian de la fourchette définie comme objectif par la Banque, à savoir 2 %, en raison des tensions inflationnistes inhérentes à une croissance économique supérieure à son niveau potentiel. Les salaires ont également fortement augmenté, et la hausse des prix des logements ne montrait aucun signe de ralentissement. Par conséquent, en juillet 2007, préoccupée par la persistance des pressions inflationnistes, la Banque du Canada a relevé son taux cible de 25 points de base, à 4.5 %. Les responsables de la Banque s'attendaient à devoir durcir de nouveau la politique monétaire avant la fin de l'année, mais le resserrement du crédit s'est substitué de fait à une telle intervention. En octobre 2007, la Banque a estimé que ces tensions financières équivalaient à une hausse de 25 points de base de la prime de risque sur les emprunts à court terme et a semblé satisfaite de cette orientation monétaire. Toutefois, vers la fin de 2007, elle a jugé que compte tenu des difficultés liées à l'évaluation des produits structurés, aux pertes anticipées sur les prêts hypothécaires à risque aux États-Unis et au resserrement des conditions du crédit, ainsi que de leur impact sur les exportations canadiennes, la résultante des risques entourant les prévisions de la Banque en matière d'inflation s'inscrivait maintenant en baisse. En outre, les primes de risque sur les emprunts de sociétés et les prêts hypothécaires étaient en augmentation depuis la mi-2007, en raison de la dégradation des conditions de crédit au niveau mondial, ce qui avait de fait restreint l'accès des agents économiques aux financements. Les mesures d'assouplissement de la politique monétaire prises en décembre 2007 et en janvier 2008 (à hauteur de 25 points de base à chaque fois) étaient donc compatibles avec le maintien de la croissance effective de la production à un taux proche de son niveau potentiel, et la nouvelle baisse de taux (de 50 points de base) intervenue en mars 2008 découlait de la crainte que le ralentissement de l'économie américaine ne soit plus marqué que prévu initialement. L'appréciation du taux de change devrait continuer à exercer ses effets tout au long de l'année 2008, freinant l'augmentation des prix des biens, en particulier de ceux qui s'échangent facilement. La réduction de 1 point de pourcentage de la taxe sur les produits et services (TPS), qui a pris effet le 1^{er} janvier 2008, contribue également à juguler l'inflation. Toutefois, l'élément le plus important est que le ralentissement américain

devrait rapidement réduire les pressions inflationnistes au Canada, et la Banque a laissé entendre qu'elle procéderait à de nouvelles baisses de taux d'intérêt d'ici à la fin de 2008. Les difficultés que devront surmonter les autorités monétaires aux États-Unis, et par extension au Canada, proviennent en grande partie du marché du logement. Heureusement, la situation du marché canadien de l'immobilier d'habitation est meilleure.

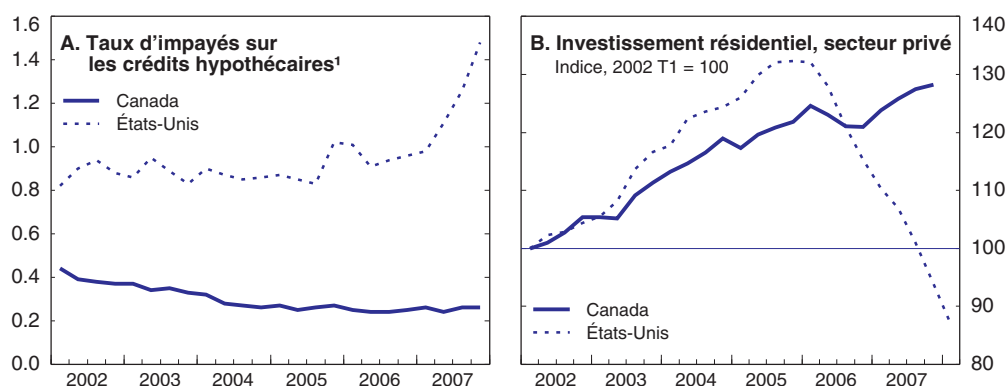
La situation du marché canadien du logement ne s'est que légèrement détendue

On observe une détente du marché de l'immobilier d'habitation au Canada, liée à l'éclatement de la bulle du logement aux États-Unis, mais jusqu'ici, aucun signe de difficultés majeures n'est apparu. Bien que l'augmentation cumulée des prix des logements depuis 1997 ait été quasiment aussi forte au Canada qu'aux États-Unis, les financements hypothécaires soulèvent beaucoup moins de problèmes dans le premier de ces deux pays. Ainsi, les prêts hypothécaires à remboursement *in fine* ont représenté moins de 5 % des prêts octroyés dans les deux pays en 2000. Au cours des six années suivantes, ils se sont hissés aux alentours de 20 % du marché aux États-Unis, tandis qu'ils sont restés rares au Canada (Tal, 2007a et b). Par ailleurs, les crédits immobiliers à risque représentaient moins de 3 % de l'encours de prêts hypothécaires au Canada, et un cinquième seulement de l'ensemble des crédits hypothécaires étaient titrisés, ce qui tenait à l'obligation juridique faite aux banques d'assurer tous leurs prêts hypothécaires caractérisés par une quotité de financement supérieure à 80 % (or, ces prêts sont assortis d'un coefficient de pondération des risques égal à zéro aux fins de l'application des normes réglementaires de fonds propres, ce qui réduit l'intérêt d'une titrisation de ces crédits pour les banques émettrices). En conséquence, comparée à l'appréciation des prix des logements observée aux États-Unis, qui était en partie imputable à la conjonction de pratiques agressives de la part des prêteurs et de comportements irresponsables de la part des emprunteurs, la hausse enregistrée au Canada semble nettement plus durable, dans la mesure où elle est étayée par des gains liés aux termes de l'échange, l'évolution des flux migratoires et un mouvement général de rattrapage par rapport aux prix mondiaux. Le taux d'impayés sur les crédits hypothécaires est en hausse aux États-Unis, tandis qu'il reste stable au Canada (graphique 2.7). L'activité et les prix sur le marché du logement canadien devraient atteindre un palier au cours des années à venir, mais les indicateurs disponibles laissent à penser qu'il s'agira d'un atterrissage en douceur. Néanmoins, les établissements financiers canadiens sont indéniablement présents sur le marché hypothécaire américain et les marchés connexes. Ils ne sont donc pas entièrement épargnés par la crise du crédit qui y a éclaté, non plus que la Banque du Canada².

Le marché canadien du papier commercial adossé à des actifs a été gelé


À l'été 2007, il est devenu clair que, par le biais du marché des billets de trésorerie adossés à des actifs (BTAA) – désignés au Canada sous le nom de « papier commercial adossé à des actifs (PCAA) » – les systèmes bancaires du monde entier, y compris le système canadien, étaient fortement exposés aux pertes enregistrées sur le marché américain des crédits hypothécaires à risque. Étant donné la complexité des produits financiers dans lesquels ont été regroupés les crédits hypothécaires à risque américains, leurs niveaux d'exposition étaient difficilement quantifiables, ce qui a entraîné une perte de confiance généralisée. Les prêteurs se sont donc retirés des marchés des BTAA, déclenchant des problèmes de liquidité. Au Canada, des difficultés considérables se sont fait jour sur le segment non bancaire du marché du PCAA (évalué à quelque

Graphique 2.7. Indicateurs relatifs au marché du logement



1. En pourcentage de l'ensemble des crédits immobiliers hypothécaires caractérisés par des arriérés de paiement de 90 jours ou plus.

Source : Association des banquiers canadiens [données de la Banque de Montréal (BMO), de la Banque Canadienne Impériale de Commerce (CIBC), de la Banque HSBC Canada, de la Banque Nationale du Canada (BNC), de la Banque Royale du Canada (RBC), de Scotiabank et de TD Canada Trust] ; Association of Mortgage Bankers (Association des établissements de crédit hypothécaire) [National Delinquency Survey (enquête nationale sur les arriérés de remboursement de crédits hypothécaires), qui offre des données fournies par 120 établissements émetteurs sur quelque 45 millions de prêts hypothécaires aux États-Unis] ; et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354852156225>

33 milliards CAD), qui est adossé à hauteur des trois quarts environ à des produits financiers hautement structurés. Comme la liquidité de ce papier commercial était garantie seulement en cas de « perturbation générale du marché », les pourvoyeurs de liquidités, dont la plupart sont des banques internationales, ont refusé de se manifester lorsque ce papier est arrivé à échéance. Une restructuration fondamentale du PCAA non bancaire s'imposait donc. Les discussions entre investisseurs et fournisseurs de liquidités sur la façon de réaliser cette restructuration, encouragées par la Banque du Canada et le gouvernement, ont bien avancé. Un élément clé de l'accord envisagé, baptisé « Accord de Montréal », implique l'échange d'effets à court terme contre des titres à plus long terme, dont l'échéance pourrait aller jusqu'à neuf ans, assorti d'une ligne de crédit de substitution d'environ 14 milliards CAD destinée à garantir le bon fonctionnement du marché restructuré. Le 25 avril 2008, les détenteurs de ces titres ont voté massivement en faveur de ce plan qui doit encore être approuvé par la cour pour entrer en vigueur. La mise en œuvre d'une restructuration uniquement par les différents acteurs du marché serait une évolution encourageante.

La voie à suivre pour la Banque du Canada et les autorités de réglementation du marché des capitaux

Du fait de la titrisation, il est devenu plus difficile de déterminer l'orientation adéquate de la politique monétaire. La banque centrale doit suivre de près les évolutions de la titrisation pour évaluer les conditions monétaires dans l'économie. Le processus de titrisation renforce en effet la capacité des établissements financiers à accorder des prêts, et il est possible que n'ait pas été pleinement appréciée la mesure exacte dans laquelle le développement de la titrisation ces dernières années a représenté un assouplissement effectif des conditions du crédit. Autrement dit, le niveau du taux directeur aurait été systématiquement moins restrictif qu'on ne l'estimait précédemment, ce qui implique que les taux d'intérêt mondiaux étaient peut-être plus bas qu'il ne l'aurait fallu. Un recul de la

titrisation semble maintenant probable, et l'on peut s'attendre à une certaine réintermédiation des établissements financiers, une fois que les marchés du crédit seront revenus à la normale. Le coût du crédit par rapport au taux du financement à un jour devrait être plus élevé maintenant, toutes choses égales par ailleurs, qu'à l'approche de la crise. Quant à savoir dans quelle mesure et pendant combien de temps, et si ce processus de réintermédiation perdurera et affectera en conséquence la conduite future de la politique monétaire, ce sont en revanche autant de questions qui restent entières.

Des modifications de la législation s'imposent pour donner à la Banque du Canada davantage de latitude pour faire face aux crises financières actuelle et futures. Jusqu'à présent, les options offertes à la banque centrale pour remédier aux problèmes de liquidité sur le marché du crédit ont été limitées, en partie du fait des restrictions imposées par la *Loi sur la Banque du Canada* concernant les types d'instruments financiers que celle-ci peut détenir, y compris dans le cadre d'accords de prise en pension. Les propositions de modification de la *Loi sur la Banque du Canada* permettraient au Gouverneur de dresser la liste des instruments financiers que la Banque pourrait acheter ou vendre pour mettre en œuvre la politique monétaire et contribuer à la stabilité du système financier. Cette modification élargirait les marges de manœuvre dont dispose la Banque en cas de crise du crédit, comme le Forum sur la stabilité financière (FSF) l'a récemment recommandé, mais elle pourrait également accroître son exposition aux risques.

La crise est également venue rappeler que l'efficacité, la transparence et la stabilité des marchés de capitaux sont les conditions préalables d'une prospérité et d'une croissance économique durables. Lorsque les marchés de capitaux satisfont ces conditions, le rendement corrigé des risques des capitaux engagés par les investisseurs est le plus élevé possible, les emprunteurs minimisent le coût de l'accès aux capitaux dont ils ont besoin, et les ressources économiques sont affectées à leurs usages les plus productifs. Ces dernières années, le gouvernement canadien et la Banque du Canada ont mené de nombreux travaux en vue de renforcer l'efficacité et la stabilité des marchés de capitaux. La crise mondiale du crédit souligne la nécessité de poursuivre ces efforts, sur plusieurs fronts.

Premièrement, les turbulences actuelles sur les marchés de capitaux soulignent l'importance de la divulgation d'informations et de la transparence sur ces marchés, qui permettent à leurs acteurs d'évaluer correctement des produits financiers structurés extrêmement complexes. Ainsi, avant que n'éclate la crise du crédit, le papier commercial adossé à des actifs (PCAA) hautement structurés était vendu au Canada sur le marché dit « non réglementé » – où les émetteurs ne sont pas soumis aux mêmes obligations d'information que sur le marché de détail. Il serait bon que les autorités envisagent de poser pour principe que les émetteurs de produits structurés communiquent aux investisseurs toutes les informations qu'ils fournissent actuellement aux organismes de notation – qui n'ont pas su évaluer correctement les risques sous-jacents à la plupart de ces produits – afin que les investisseurs puissent effectuer leurs propres recherches. Reste que la transparence ne suffit pas en soi si les banques et les autres investisseurs ne sont aucunement incités à utiliser les informations disponibles. Comme l'a fait remarquer la présidente de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (Société fédérale de garantie des dépôts) des États-Unis, les normes de fonds propres définies à l'intention des banques dans le Nouvel accord de Bâle (Bâle II) ont peut-être encouragé de manière involontaire des paris considérables sur de nouvelles catégories de titres opaques³ (Bair, 2008). Les autorités de réglementation canadiennes devraient participer et apporter leur soutien aux efforts déployés au niveau international pour réexaminer les normes de fonds propres définies

dans le cadre de Bâle II. Ainsi, les « approches complexes » prévues par Bâle II permettent aux banques d'utiliser leurs propres modèles d'évaluation des risques et de déterminer le montant de fonds propres réglementaires dont elles ont besoin. Il est possible qu'une telle liberté les ait soumises à la tentation de se montrer exagérément optimistes quant à leur exposition au risque – et de se reposer de manière excessive sur des notations externes – pour minimiser leur montant de fonds propres réglementaires, et maximiser le rendement de leurs capitaux propres.

Deuxièmement, des travaux supplémentaires s'imposent pour élaborer et adopter un droit national uniforme en matière de valeurs mobilières. La diversité actuelle des dispositions juridiques en vigueur – chacun des territoires et provinces possède sa propre autorité de réglementation des valeurs mobilières – ne permet guère de maximiser l'efficacité des marchés canadiens, et renforce le risque que les entreprises choisissent d'émettre leurs titres dans d'autres pays. Des améliorations sensibles ont été apportées au cadre réglementaire grâce à la création des Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM), et de nouveaux progrès devraient découler de la mise en œuvre du « régime de passeport »⁴. Il serait cependant encore plus efficace de regrouper l'ensemble des fonctions de réglementation et de contrôle au sein d'un seul organisme compétent à l'échelle nationale. Une autorité de réglementation unique permettrait de rationaliser l'élaboration des politiques publiques, de sorte que le Canada pourrait s'adapter plus rapidement aux évolutions locales et mondiales, ainsi que d'éliminer les inefficiences découlant des pouvoirs d'exécution limités dont disposent les différents organismes des provinces et territoires. Ainsi que le fait observer l'ancien Surintendant des institutions financières dans un récent rapport sur les Équipes intégrées de la police des marchés financiers (Le Pan, 2007), la crédibilité du Canada est faible en matière d'application de la loi. Un renforcement de la coopération et de la coordination des efforts déployés entre les commissions de valeurs mobilières, les organismes d'application de la loi, les procureurs de la Couronne, les ministres de la Justice et les procureurs généraux permettrait d'améliorer la réputation des marchés de valeurs mobilières canadiens et de garantir leur avenir. De manière encourageante, en février 2008, le gouvernement du Canada a annoncé la création d'un Groupe d'experts sur la réglementation des valeurs mobilières, chargé d'élaborer des recommandations concernant, entre autres, les modalités suivant lesquelles pourrait être appliqué un modèle de projet de loi sur les valeurs mobilières sous l'autorité d'un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières.

Troisièmement, le cadre réglementaire régissant les activités des établissements financiers canadiens devrait leur permettre de suivre le mouvement d'internationalisation et d'intégration mondiale croissante du secteur financier. La stratégie des grandes banques étrangères est de plus en plus axée sur l'accession au statut d'acteur mondial, présent dans différentes régions et dans divers domaines d'activité. La mondialisation de leurs opérations leur permet de tirer parti des gains d'efficacité et de la réduction des risques résultant d'une répartition directe de leurs capitaux dans leurs bilans entre régions ou domaines d'activité. En outre, compte tenu de la vive concurrence internationale à laquelle sont confrontées les banques mondiales, les gains qu'elles retirent du fonctionnement de leurs « marchés internes de capitaux » sont transmis à leurs clients. Pour l'heure, les banques canadiennes n'ont pas une taille suffisante pour devenir des banques de réseau véritablement mondiales ou des banques d'investissement internationales de premier plan. Certaines d'entre elles jouent un rôle non négligeable dans les secteurs des services bancaires de proximité et de la banque d'investissement, notamment sur le continent américain, mais aucune ne peut

sérieusement être considérée comme une banque majeure dont l'échelle et la gamme des activités lui permettrait de récolter pleinement les fruits associés aux marchés internes de capitaux. Les données de l'OCDE montrent que le secteur bancaire canadien se caractérise par des frais généraux élevés, une concurrence limitée et un faible taux de pénétration du marché intérieur du crédit par les banques étrangères, et que les règles restreignant le jeu de la concurrence ont une incidence négative significative sur la croissance économique (OCDE, 2006a). Des travaux de recherche de la Banque du Canada laissent également à penser que les établissements financiers canadiens pourraient réaliser des gains d'efficacité par le biais d'économies d'échelle en devenant plus grandes – gains qui pourraient se diffuser ensuite au reste de l'économie grâce à une réduction des coûts des crédits aux entreprises et aux particuliers (Allen et Liu, 2005). Aujourd'hui, dix ans après le blocage par le gouvernement des premiers projets de fusions bancaires, il est temps que les autorités ouvrent les marchés de capitaux canadiens à la concurrence et à l'internationalisation en levant l'interdiction des fusions bancaires. De tels regroupements permettraient aux banques canadiennes d'acquiescer la taille requise soit pour racheter de grands établissements étrangers, soit pour entrer directement sur des marchés extérieurs. La menace de prise de contrôle par des groupes étrangers les contraindrait à transmettre à leurs clients l'essentiel des gains retirés de leur expansion.

Le cadre de la politique monétaire

Le Canada a retiré des bénéfices économiques importants de la politique de ciblage de l'inflation adoptée en 1991. L'inflation a été plus faible et plus stable, et les anticipations inflationnistes sont devenues fermement ancrées à l'objectif de 2 %, non seulement à court terme, mais aussi à long terme. Dans la mesure où les consommateurs et les entreprises sont plus sûrs du pouvoir d'achat futur de leur épargne et de leurs revenus, les emprunteurs versent une prime beaucoup plus modeste pour compenser le risque d'inflation assumé par les investisseurs. Cela se traduit par des coûts plus faibles pour les emprunteurs, des rendements plus prévisibles pour les investisseurs, et une affectation plus efficace des ressources. Grâce à une inflation faible et stable, conjuguée à d'autres améliorations importantes sur le plan de l'action publique et à des réformes structurelles – notamment la décennie ininterrompue d'excédents budgétaires – les sommets et les creux des cycles économiques sont devenus moins prononcés, et l'économie canadienne a fait montre d'une résilience accrue face à différents types de chocs. Les travaux de recherche menés à ce jour étayaient la thèse selon laquelle l'économie canadienne a retiré des avantages significatifs du régime actuel de ciblage de l'inflation (Banque du Canada, 2008).

En novembre 2006, la Banque du Canada et le gouvernement fédéral ont reconduit la cible de maîtrise de l'inflation pour une nouvelle période de cinq ans. Dans le même temps, en vue de déterminer si ces bons résultats pouvaient être encore améliorés, la Banque a lancé un programme de recherches concerté dans le but de répondre à deux questions. Premièrement, quels seraient les coûts et les avantages d'un objectif d'inflation inférieur à 2 % ? Deuxièmement, quels seraient les coûts et les avantages d'un remplacement de l'objectif actuel d'inflation par un objectif à plus long terme de niveau des prix⁵ ? La Banque encourage la réalisation de travaux de recherche intensifs, tant internes qu'externes, sur ces questions dans des délais qui permettront d'en examiner les résultats et de les prendre en compte avant le prochain renouvellement de l'entente entre la Banque du Canada et le gouvernement fédéral sur la cible d'inflation, qui doit intervenir fin 2011. Aucun pays n'a encore adopté un régime de ciblage du niveau des prix, ce qui rend son

évaluation difficile. En outre, il convient de noter que la définition d'une trajectoire cible pour l'évolution du niveau des prix ne signifie pas que cette trajectoire serait horizontale, ou même qu'elle serait inférieure à celle correspondant à l'objectif d'inflation actuel. Cela signifie simplement que toute divergence à la hausse ou à la baisse par rapport à la trajectoire définie devrait être compensée au moyen de la politique monétaire, ce qui pourrait bien se traduire par une volatilité de l'inflation et de la production plus importante à court terme que dans le cadre du régime actuel. Des travaux de recherche récents sur la dynamique de l'inflation canadienne depuis le milieu des années 90 laissent à penser que la règle qui sous-tend actuellement la politique monétaire comporte un élément de ciblage du niveau des prix et que, en conséquence, les Canadiens bénéficient peut-être déjà d'une forte certitude quant à l'évolution future du niveau des prix (Kamenik *et al.*, 2008). Si tel est le cas, les gains supplémentaires résultant du passage à un ciblage explicite du niveau des prix seraient limités. D'autres travaux indiquent cependant que, compte tenu du type de chocs qui affectent généralement l'économie canadienne, un régime de ciblage du niveau des prix pourrait déboucher sur une plus grande stabilité macroéconomique grâce à une baisse de l'inflation, en moyenne, et à une réduction de la variabilité des taux d'intérêts nominaux (Coletti *et al.*, 2008). On peut raisonnablement considérer que, pour l'heure, aucun argument convaincant n'étaye l'idée qu'une modification du régime actuel de ciblage de l'inflation déboucherait sur des avantages qui l'emporteraient sur les coûts éventuels : i) de l'adoption d'une nouvelle politique inadaptée et/ou ii) d'une remise en cause de la crédibilité acquise par la Banque du Canada au cours des 17 dernières années. Des travaux de recherche complémentaires s'imposent donc, afin que la décision prise en 2011 le soit en pleine connaissance de cause. Compte tenu de la réussite du régime canadien de ciblage de l'inflation jusqu'ici, et des risques liés à sa modification, c'est aux partisans d'une réforme de ce régime que devrait incomber la charge de la preuve.

L'orientation de la politique budgétaire reste prudente

La situation budgétaire du Canada s'est sensiblement améliorée depuis le milieu des années 90, puisque les déficits ont cédé la place à des excédents et que le pays est passé du deuxième au dernier rang des pays du G7 classés suivant la charge de leur dette. La situation budgétaire des administrations publiques est saine, tant à l'échelon fédéral qu'au niveau des provinces et territoires. Le gouvernement fédéral a affiché un excédent budgétaire au cours de chacune des 11 dernières années, tandis que les provinces et territoires considérés dans leur ensemble ont enregistré un excédent budgétaire pour sept des neuf dernières années. En conséquence, la dette des administrations publiques a été réduite et cette diminution, conjuguée à la baisse des taux d'intérêt, a permis d'alléger sensiblement le coût du service de la dette au cours des dix dernières années (tableau 2.2). L'empreinte des administrations publiques dans l'économie s'est réduite, ainsi que l'illustre la diminution de leurs recettes, de leurs dépenses et de leur dette nette en pourcentage du PIB. Les dépenses primaires courantes en proportion du PIB ont été sensiblement réduites dans la deuxième moitié des années 90, mais elles ont légèrement augmenté depuis 2000. Au cours des prochaines années, les fortes baisses d'impôts récentes conjuguées au ralentissement de l'expansion économique pourraient entamer les excédents budgétaires, voire déboucher sur des déficits, en particulier si une baisse des prix des produits de base venait réduire les recettes provenant du secteur des ressources naturelles. Compte tenu de ces facteurs, les administrations publiques canadiennes devraient renforcer les mécanismes permettant de maîtriser leurs dépenses. Les

Tableau 2.2. **Recettes et dépenses des administrations publiques**
En pourcentage du PIB, sur la base des comptes nationaux

	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Recettes totales	43.0	43.2	44.1	40.8	40.4	40.0
Impôts directs	16.9	16.1	18.2	16.0	16.1	16.6
<i>dont :</i>						
Impôts sur les ménages	14.1	13.1	13.4	12.0	12.1	12.6
Impôts sur les sociétés	2.7	3.0	4.8	4.0	4.0	4.0
Impôts indirects	13.7	13.8	12.6	12.2	11.8	11.5
Sécurité sociale	4.3	5.0	4.6	4.8	4.6	4.5
Autres recettes	8.2	8.3	8.7	7.8	7.8	7.5
Dépenses totales	48.8	48.5	41.1	39.2	39.3	39.0
Dépenses primaires courantes	37.9	38.1	33.2	33.6	33.7	33.6
<i>dont :</i>						
Consommation	22.3	21.3	18.6	19.1	19.3	19.5
Sécurité sociale	10.7	12.2	10.3	9.8	9.9	9.8
Subventions	1.5	1.1	1.0	1.2	1.1	1.0
Dépenses en capital	5.0	3.5	3.0	3.9	4.2	4.3
Service de la dette	9.5	9.6	7.1	4.6	4.4	4.1
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	-5.8	-5.3	2.9	1.6	1.0	1.0
Capacité (+) ou besoin (-) de financement corrigé des variations cycliques ¹	-6.5	-4.4	2.1	1.4	0.8	0.8
Dettes nettes	43.7	70.7	46.2	29.9	26.5	23.3
Dettes brutes	75.2	101.6	82.1	70.3	68.1	64.4

1. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 83.

gouvernements des provinces et territoires canadiens devraient également prendre note des coûts futurs potentiels liés au vieillissement démographique et accélérer le remboursement de leurs dettes en vue de s'y préparer.

Défis budgétaires à long terme liés au vieillissement démographique

Si la situation budgétaire semble saine à court terme comparée à celle de nombreux autres pays de l'OCDE, le Canada est confronté aux mêmes défis budgétaires à long terme liés au vieillissement démographique. Comme nous le soulignons dans la dernière *Étude*, le Canada est un des pays de l'OCDE où le vieillissement de la population sera le plus rapide. Le ratio de dépendance économique des personnes âgées (rapport de la population de 65 ans et plus à la population de 18 à 64 ans) devrait passer de 21 % environ aujourd'hui à 50 % au cours du prochain demi-siècle (Guillemette et Robson, 2007). L'augmentation rapide du nombre de retraités commencera dès 2011, lorsque les membres les plus âgés de la génération du « baby boom » atteindront 65 ans. Ce phénomène se répercutera sur les finances publiques par le biais des dépenses liées à l'âge de la population, notamment en matière de soins de santé (OCDE, 2006b). Sur la base de quelques hypothèses simples concernant la croissance économique, l'augmentation de l'intensité des services (définie comme le volume de services fournis par personne) et l'inflation, Robson (2007) estime à 1 400 milliards CAD la valeur actualisée du montant total net de la ponction supplémentaire sur les revenus canadiens que représenteront les programmes publics au cours des 50 prochaines années du fait de l'évolution démographique. En d'autres termes, les principaux programmes liés à la démographie exigent aujourd'hui un peu moins de 15 % du PIB, mais leur ponction sur l'économie va augmenter régulièrement pour atteindre près de 20 % du produit intérieur brut

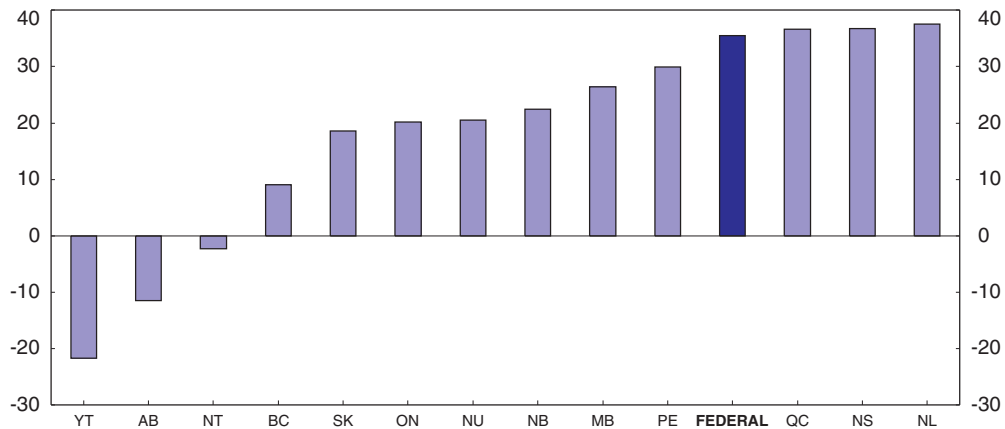
d'ici un demi-siècle. En outre, ce fardeau est inégalement réparti. Alors que l'administration fédérale verrait sa situation s'améliorer en termes nets, en raison de la réduction des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur et aux prestations pour enfants à charge et autres allocations familiales, les administrations des provinces et territoires considérées dans leur ensemble seraient confrontées à un déficit de financement de 1 700 milliards CAD en valeur actualisée, essentiellement dû au doublement attendu du poids relatif de dépenses de santé en proportion du PIB. Ces montants sont nettement supérieurs à la valeur actualisée des impôts sur le revenu différés que les administrations peuvent escompter engranger lorsque les retraités récupéreront leurs avoirs accumulés dans le cadre du régime enregistré d'épargne-retraite (REER) – environ 289 milliards CAD pour l'administration fédérale et 185 milliards CAD pour les administrations des provinces et territoires. Le fait que ces calculs ne mettent en évidence aucun engagement net résultant de l'évolution démographique pour l'administration fédérale, découle de l'hypothèse simplificatrice selon laquelle la charge des dépenses de santé serait intégralement assumée par les provinces et territoires, alors qu'en réalité, l'administration fédérale contribue largement à leur financement par le biais du Transfert canadien en matière de santé (TCS). Tant les finances du gouvernement fédéral que celles des administrations des territoires et provinces seront donc affectées par la montée des dépenses de santé. Faute de modifications, les futurs contribuables devront payer davantage que les générations précédentes pour bénéficier du même ensemble de programmes et de prestations au cours de leur vie. En vue d'atténuer ce problème, les autorités pourraient notamment : assurer une maîtrise plus rigoureuse des dépenses ; réformer les programmes en vue d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, en particulier dans le domaine des soins de santé ; utiliser les excédents budgétaires pour réduire la dette ; continuer à diminuer les impôts fédéraux pour laisser une marge de manœuvre fiscale aux provinces et territoires ; et mener des politiques favorables à la croissance pour aider les générations futures à assumer le coût grandissant des programmes publics (voir OCDE, 2008). Implicitement, le gouvernement fédéral se prépare déjà à l'évolution démographique en remboursant sa dette, ce qui équivaut à mettre des fonds de côté pour financer les futures dépenses. Le ratio dette fédérale/PIB a été ramené d'un pic de 68 % en 1995 à environ 30 % aujourd'hui. Le gouvernement fédéral s'est engagé à le réduire à 25 % du PIB d'ici à l'exercice budgétaire 2011/12 et il se propose d'apurer la dette nette des administrations publiques d'ici à 2021. Plusieurs provinces seraient bien inspirées de suivre cet exemple et d'accélérer le rythme de remboursement de leur dette pendant que la plupart des membres de la génération du « baby boom » sont encore dans la période la mieux rémunérée de leur vie professionnelle. Certaines d'entre elles, notamment Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et le Québec, sont toujours fortement endettées, en raison de leurs excès passés en matière de dépenses (graphique 2.8).

La nécessité de mieux maîtriser les dépenses


Le dépassement des dépenses prévues lors de l'adoption du budget, principalement dû aux décisions de fin d'année, représente un problème pour le gouvernement fédéral et la plupart des administrations des provinces et territoires. Ainsi, au cours de la décennie allant jusqu'à l'exercice budgétaire 2006/07, le gouvernement fédéral a sous-estimé la croissance de ses recettes de 62 milliards CAD environ. Une partie de ces recettes supplémentaires a été affectée au remboursement de la dette, mais près de 29 milliards ont servi à financer des dépenses excédant les montants qui avaient été prévus au début de chaque année (Busby et Robson, 2008). Par rapport à la taille de son budget, l'administration fédérale n'est ni la mieux ni la moins bien placée des administrations publiques canadiennes en termes de propension

Graphique 2.8. Dette nette des administrations publiques

En pourcentage du PIB (national ou du territoire ou de la province considéré), en 2006



Source : Statistique Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354855264034>

aux dépassements de dépenses. Au cours de cette période de 10 ans, toutes ont sous-estimé leurs recettes en moyenne, et toutes ont engagé des dépenses supérieures aux montants annoncés au moment de l'adoption du budget (tableau 2.3).

On peut faire valoir que la vigueur exceptionnelle de la croissance économique qu'a connue le Canada au cours de la dernière décennie a rendu difficile la prévision de l'évolution des recettes, et que les administrations publiques ont choisi de faire preuve de prudence lors de l'adoption de leur budget. Toutefois, l'expansion économique réduit les dépenses publiques non discrétionnaires, liées par exemple au jeu des stabilisateurs automatiques. Dans la plupart des juridictions, les excédents de recettes ont été utilisés pour

Tableau 2.3. Exactitude des prévisions budgétaires au cours des dix dernières années

	Prévisions des variations des recettes		Prévisions des variations des dépenses	
	Erreur quadratique moyenne (%)	Dépassement total (millions CAD)	Erreur quadratique moyenne (%)	Dépassement total (millions CAD)
Administration fédérale	4.50	61 849	3.84	28 657
Terre-Neuve et Labrador	6.98	890	4.71	147
Île-du-Prince-Édouard	5.48	367	5.21	390
Nouvelle-Écosse	3.91	1 406	2.87	1 086
Nouveau-Brunswick	3.47	1 326	2.56	836
Québec	3.57	7 429	2.24	3 267
Ontario	4.93	10 806	2.37	12 272
Manitoba	4.50	2 405	3.88	2 005
Saskatchewan	8.44	4 482	4.50	2 251
Alberta	18.47	36 032	6.07	10 499
Colombie-Britannique	6.78	10 875	3.03	6 274
Territoires du Nord-Ouest	9.29	377	3.34	173
Yukon	9.09	375	8.57	404
Nunavut	10.75	350	8.45	460

Source : C. Busby et W.B.P. Robson (2008), « Off the Mark: Canada's 2008 Fiscal Accountability Ranking », C.D. Howe Institute Backgrounder, No. 112, C.D. Howe Institute, Toronto.

réduire la dette et la pression fiscale, mais ils ont aussi servi à augmenter les dépenses. Autrement dit, les dépenses effectives tendent à dépasser les dépenses budgétées lorsqu'un exercice dégage un excédent de recettes, et vice versa. Affecter une partie de l'excédent de recettes à une augmentation des dépenses et à une baisse de la fiscalité peut être considéré comme un processus procyclique qui renforce les pressions inflationnistes. Une loi des finances qui prévoirait d'affecter tout l'excédent de recettes au remboursement de la dette supprimerait ce risque dans la mesure où le remboursement de la dette n'a aucune incidence sur les cycles économiques. De même, si toutes les dépenses étaient répertoriées au début de chaque exercice budgétaire, les choix des gouvernements et le rythme de croissance des dépenses d'une année sur l'autre seraient plus transparents pour le contribuable. En outre, toutes les administrations publiques canadiennes devraient mettre en œuvre et/ou améliorer leurs systèmes d'examen des dépenses, en s'inspirant des conclusions d'une récente étude consacrée à la budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2007). En 2007, le gouvernement fédéral s'est engagé dans cette voie en annonçant la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion des dépenses. Les économies identifiées jusqu'ici sont toutefois marginales puisque le budget fédéral 2008 indique qu'en 2007 – qui n'est, il est vrai, que la première année d'un cycle d'examen de quatre ans – seulement 386 millions CAD d'économies annuelles ont été identifiées. Elles représentent moins de 3 % du total des dépenses examinées cette année-là et moins de 0.5 % de toutes les dépenses liées à des programmes fédéraux. Un renforcement des efforts déployés en vue d'identifier les inefficiences et les dépenses superflues contribuerait à limiter les écarts entre le niveau effectif des dépenses et leur montant budgétisé.

S'agissant de la précision des estimations de l'évolution des recettes et des dépenses publiques, les erreurs de prévision sont particulièrement prononcées dans l'Alberta. Au cours de la période de 10 ans allant jusqu'à l'exercice budgétaire 2006/07, cette province a sous-estimé la croissance de ses recettes de 36 milliards CAD (soit 15.9 points de pourcentage par an en moyenne) et ses dépassements de dépenses sur la même période ont représenté un montant total de 10.5 milliards CAD (soit 5.3 points de pourcentage par an en moyenne). La sous-estimation des recettes peut être imputée pour l'essentiel à l'interaction de deux facteurs : la part importante du produit de l'exploitation des ressources naturelles dans les recettes publiques totales de l'Alberta et la volatilité des prix de ces ressources qui rend les prévisions difficiles. Nonobstant la source de ces erreurs, on peut raisonnablement conclure que l'Alberta aurait pu utiliser plus efficacement le produit de ses ressources non renouvelables. La province a déjà apuré sa dette et fait bénéficier ses citoyens des recettes supplémentaires tirées de l'exploitation des ressources naturelles, en leur accordant un remboursement d'impôt baptisé « *Resource Rebate* ». Le gouvernement de l'Alberta devrait maintenant affecter l'essentiel des recettes tirées des ressources naturelles à son *Heritage Savings Trust Fund* (Fonds du patrimoine) avec des objectifs d'investissement à long terme pour réduire leur effet stimulant sur le plan budgétaire qui accentue les tensions inflationnistes (voir le chapitre 1), et surtout pour s'assurer que les générations futures pourront également bénéficier du produit de ressources non renouvelables appelées à s'épuiser. Il serait bon que les autorités fusionnent le Fonds du patrimoine avec les autres fonds d'épargne de l'Alberta et, surtout, que les ressources financières disponibles soient investies à l'extérieur du Canada (de manière à protéger autant que possible le taux de change) avec des objectifs à long terme – sur le modèle de la stratégie mise en œuvre par le Fonds national pour les retraites de la Norvège et par le Fonds de stabilisation économique et sociale du Chili (Busby, 2008 et aussi le chapitre 4).

Budgets récents

Depuis dix ans, le gouvernement fédéral canadien a mis en œuvre une politique budgétaire mesurée, conjuguant des hypothèses économiques calées sur les prévisions moyennes établies par les prévisionnistes du secteur privé, des objectifs d'équilibre budgétaire et des réserves explicites pour imprévus ou des objectifs de remboursement de dette. En 2006, ce cadre a été amendé pour prévoir 3 milliards CAD de réduction de la dette par année et un objectif explicite de réduire de la dette fédérale à 25 % du PIB d'ici à 2013/14. Entre-temps, l'horizon de cet objectif a été ramené à 2011/12. Compte tenu de la prudence qui caractérise ce cadre budgétaire, la conjonction d'une croissance économique vigoureuse, de la progression de l'emploi et des dépenses de consommation, de la bonne santé financière des ménages et des entreprises, ainsi que des bénéfiques records engrangés par celles-ci a permis ces dernières années à la plupart des gouvernements canadiens d'enregistrer des recettes fiscales et des excédents plus importants que prévu. Ces surprises positives répétées ont offert aux autorités la possibilité de réduire les impôts tout en remboursant leurs dettes et en augmentant leurs dépenses, et ce à bonne allure. Le budget fédéral 2008, présenté le 26 février, n'annonçait aucun engagement de dépenses ou impôt supplémentaire significatif récurrent, exception faite de la création d'un nouveau « compte d'épargne libre d'impôt », dont le coût sera minimal au cours des premières années mais devrait atteindre à terme plus de 3 milliards CAD par an⁶. Par contre, des baisses d'impôts significatives ont été annoncées au niveau fédéral dans l'Énoncé économique d'octobre 2007, notamment une nouvelle baisse d'un point de pourcentage de la taxe sur les produits et services (TPS) ramenée à 5 % à compter du 1^{er} janvier 2008 (baisse qui faisait suite à une autre réduction d'un point de pourcentage au 1^{er} juillet 2006), une augmentation de l'exemption personnelle de base (de 8 839 CAD en 2006 à 9 600 CAD en 2007, puis 10 100 CAD en 2009) ; une réduction du taux inférieur de l'impôt sur le revenu des particuliers (de 15,5 à 15 %, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007) ; et des réductions annuelles progressives du taux général fédéral d'imposition du revenu des sociétés (qui passera de 22 % en 2007 à 15 % en 2012). Un certain nombre de provinces ont également allégé la fiscalité du capital, des entreprises et des particuliers ces dernières années (voir le chapitre 3 pour plus d'information).

Les perspectives budgétaires du gouvernement fédéral restent bonnes, et l'orientation de sa politique budgétaire – qui prévoit une diminution des recettes, des dépenses et de la dette nette en pourcentage du PIB à moyen terme – est adéquate, compte tenu du ralentissement de l'activité économique et de la nécessité de préparer le pays aux pressions budgétaires qui s'annoncent. Cela dit, les révisions à la baisse des prévisions de croissance économique pour 2008 et 2009 ainsi que le durcissement du cadre budgétaire ont rendu plus probable l'éventualité de déficits. Le gouvernement table sur des excédents de 2,3 milliards CAD en 2008/09 et de 1,3 milliard en 2009/10, qui devraient être intégralement affectés à la réduction de la dette. Néanmoins, les propres simulations du gouvernement montrent qu'une baisse d'un point de pourcentage de la croissance du PIB réel en 2008, par rapport à l'hypothèse de référence de 1,7 %, amputerait le solde budgétaire de 3,3 milliards CAD la première année et de 2,8 milliards la seconde. Cela suffirait à faire basculer de nouveau le budget fédéral dans le déficit. Pour éviter une telle issue au cours des prochaines années, il est encore plus important que d'habitude que le gouvernement fédéral respecte son plan budgétaire, maîtrise la croissance de ses dépenses et finance tout nouveau programme de dépenses en redéployant les ressources correspondant aux économies réalisées grâce à un examen des dépenses plus rigoureux.

Encadré 2.2. **Recommandations de politique macroéconomique**

La mise en œuvre des recommandations qui suivent aiderait le Canada à surmonter le ralentissement actuel de l'activité économique mondiale et contribuerait à renforcer son cadre macroéconomique en vue de relever les défis à plus long terme liés aux évolutions démographiques.

Politique monétaire et réglementation du système financier

- C'est aux partisans de l'adoption d'un régime de ciblage du niveau des prix ou d'un objectif d'inflation revu à la baisse que devrait incomber la charge de la preuve, étant donné les excellents résultats du régime actuel de ciblage de l'inflation.
- Les autorités fédérales et provinciales devraient œuvrer à la création d'un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières et renforcer la coopération entre les différentes parties prenantes à l'application de la loi en mettant en œuvre les recommandations du rapport Le Pan (Le Pan, 2007).
- Elles devraient renforcer la concurrence et l'efficacité dans le secteur financier en autorisant les banques canadiennes à s'engager dans des opérations de fusion.
- Elles devraient participer et apporter leur soutien aux futurs efforts déployés au niveau international pour réexaminer les normes d'évaluation des risques liés aux fonds propres des banques qui sont définies dans le Nouvel accord de Bâle (Bâle II), afin que les établissements bancaires soient incités à exercer leurs activités d'une manière qui garantisse la stabilité et la transparence des marchés de capitaux.

Politique budgétaire

- Les autorités devraient s'efforcer de maîtriser les dépenses à l'échelon fédéral et au niveau des territoires et des provinces en respectant les plans budgétaires et en finançant tout nouveau programme par le redéploiement de ressources prélevées sur des postes budgétaires moins prioritaires.
- Il faudrait éviter les fortes augmentations des dépenses alimentées par les excédents budgétaires résultant de la flambée des prix des produits de base.
- Il conviendrait d'encourager une accélération de la réduction de la dette au niveau des territoires et des provinces, dans la mesure où ils devront assumer l'essentiel de la charge reliée aux futures dépenses de santé. Les provinces et territoires lourdement endettés devraient suivre l'exemple du gouvernement fédéral, et intégrer des objectifs de réduction de leur dette dans leur cadre budgétaire à moyen terme.
- Le gouvernement de l'Alberta devrait affecter une plus forte proportion des recettes tirées de l'exploitation de ses ressources naturelles à son *Heritage Savings Trust Fund* (Fonds du patrimoine) et investir intégralement ces ressources financières à l'extérieur du Canada.

Notes

1. D'après les estimations du *Congressional Budget Office* (Service d'études budgétaires du Congrès) des États-Unis, les dépenses de consommation des Américains enregistrent une baisse comprise entre 2 et 7 USD lorsque leur patrimoine immobilier diminue de 100 USD (CBO, 2007). Toute baisse de 10 % des prix des logements aux États-Unis se traduirait donc par un recul des dépenses de consommation pouvant aller de 55 milliards à 191 milliards USD. En posant l'hypothèse que la propension marginale à importer pour satisfaire la consommation est de l'ordre de 0,08 et que 15 % des importations des États-Unis proviennent du Canada, on peut en déduire l'impact d'une baisse du prix des logements américains sur les exportations canadiennes.
2. En mars 2008, les banques canadiennes avaient annoncé quelque 6,7 milliards CAD de dépréciations liées au marché américain des crédits hypothécaires à risque (correspondant à

environ 0.5 % de la taille totale de ce marché), sachant que la Banque Canadienne Impériale de Commerce – l'établissement bancaire canadien le plus durement touché – représentait à elle seule approximativement deux tiers du total.

3. Bâle II désigne le second Accord de Bâle, qui est un ensemble de recommandations sur les dispositions législatives et réglementaires applicables aux banques, émises par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB). L'objet de Bâle II, publié initialement en juin 2004, est d'établir une norme internationale que puissent utiliser les responsables de la réglementation bancaire lorsqu'ils définissent des règles concernant la quantité de capitaux propres que doivent mettre en réserve les banques, pour se prémunir contre les risques financiers et opérationnels auxquels elles sont exposées.
4. La première étape de la mise en œuvre du régime de passeport a été franchie en septembre 2005 lorsque les participants au marché des juridictions participantes (à savoir l'ensemble des provinces et territoires canadiens à l'exception de l'Ontario, qui refuse de se joindre au régime de passeport et persiste à mettre en avant l'objectif d'une autorité de réglementation nationale unique) se sont vu accorder certaines dispenses en cas d'exercice de leurs activités en valeurs mobilières dans plusieurs juridictions participantes canadiennes. La deuxième étape permettra aux participants au marché d'obtenir un visa pour un prospectus, de s'inscrire comme courtier ou conseiller en valeurs mobilières, ou d'obtenir une dispense auprès de l'autorité de réglementation compétente dans leur province ou territoire et de voir cette décision automatiquement appliquée dans toutes les autres juridictions participantes. La deuxième étape permettra également aux sociétés ouvertes d'être assujetties à un seul et même ensemble harmonisé d'obligations d'information continue dans les juridictions participantes au régime de passeport.
5. La principale différence entre ciblage de l'inflation et ciblage du niveau des prix réside dans le traitement des écarts antérieurs d'inflation par rapport à l'objectif retenu. Alors que dans un régime de ciblage de l'inflation, « le passé appartient au passé », dans un régime de ciblage du niveau des prix, les écarts antérieurs de l'inflation par rapport à l'objectif visé doivent être compensés dans l'avenir de manière à ramener le niveau des prix sur une trajectoire prédéterminée.
6. Le coût budgétaire de ce dispositif sera modeste au début, car les cotisations versées sur ces nouveaux comptes ne seront pas déductibles des impôts (tandis que les revenus de l'épargne accumulée et les retraits effectués sur ces comptes seront exonérés d'impôt) et seront plafonnées à 5 000 CAD par an (sachant que ce montant sera indexé sur l'inflation).

Bibliographie

- Allen, J. et Y. Liu (2005), « Efficiency and Economies of Scale of Large Canadian Banks », *Document de travail de la Banque du Canada*, n° 2005-13, Banque du Canada, Ottawa.
- Bair, S. (2008), « Keynote Address », US Banking Risk & Regulation Forum: Examining the current and future challenges in banking risk, regulation and implementation of Basel II, Global Association of Risk Professionals' 9th Annual Risk Convention and Exhibition, Marriott Marquis Hotel, New York, 25 février.
- Banque du Canada (2008), « Dossier spécial – Cibles d'inflation : bilan des recherches récentes », *Revue de la Banque du Canada*, Hiver 2007/08, Banque du Canada, Ottawa.
- Boothe, P. (2007), « Business Sector Productivity: What Do We Know? », communication présentée à l'Ottawa Economics Association, 11 décembre, Industrie Canada, Ottawa.
- Busby, C. (2008), « After the Oil Rush: A Blueprint for Alberta's Long-term Happiness », *C.D. Howe Institute e-brief*, n° 54, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Busby, C. et W.B.P. Robson (2008), « Off the Mark: Canada's 2008 Fiscal Accountability Ranking », *C.D. Howe Institute Background Paper*, n° 112, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Coletti, D., R. Lalonde et D. Muir (2008), « Inflation Targeting and Price-Level-Path Targeting in the GEM: Some Open Economy Considerations », *Document de travail de la Banque du Canada*, n° 2008-6, mars, Banque du Canada, Ottawa.
- Congressional Budget Office (Service d'études budgétaires du Congrès) (2007), « Housing Wealth and Consumer Spending », *Background Paper*, Pub. n° 2834, Congressional Budget Office, Washington.
- Francis, M. (2007), « L'effet de l'émergence de la Chine sur les prix mondiaux », *Revue de la Banque du Canada*, Automne, Banque du Canada, Ottawa.

- Guillemette, Y. (2007), « Chronic Rigidity: The East's Labour Market Problem and How to Fix It », *C.D. Howe Institute e-brief*, n° 51, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Guillemette, Y. et W.B.P. Robson (2007), « No Elixir of Youth: Immigration Cannot Keep Canada Young », *C.D. Howe Institute Backgrounder*, n° 96, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Ivaschenko, I.V. et A. Swiston (2007), « The Effects of US Shocks », in T. Bayoumi, V. Kluyev et M. Mühleisen (dir. publ.), *Northern Star – Canada's Path to Economic Prosperity*, Fonds monétaire international, Washington, pp. 41-47.
- Jarrett, P. (2005), « Coping with the Inevitable Adjustment in the US Current Account », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 467, Publication OCDE, Paris.
- Justiniano, A. (2007), « Factoring in Canadian Cycles », in T. Bayoumi, V. Kluyev et M. Mühleisen (dir. publ.), *Northern Star – Canada's Path to Economic Prosperity*, Fonds monétaire international, Washington, pp. 5-13.
- Kamenik, O. et al. (2008), « Why is Canada's Price Level So Predictable? », *IMF Working Paper*, n° 08/25, Fonds monétaire international, Washington.
- Kluyev, V. (2008), « Real Implications of Financial Linkages between Canada and the United States », *IMF Working Paper*, n° 08/23, Fonds monétaire international, Washington.
- Kose, M.A. (2004), « Canada-US Economic Integration: Developments and Prospects », in *Canada : Selected Issues*, IMF Country Report n° 04/60, Fonds monétaire international, Washington.
- Le Pan, N. (2007), « Améliorer les équipes intégrées de la police des marchés financiers et obtenir des résultats dans la lutte contre les crimes associés aux marchés financiers », Rapport du conseiller spécial du commissaire de la GRC, octobre, Gendarmerie royale du Canada (GRC), Ottawa.
- Macdonald, R. (2007), « Un syndrome chinois plutôt que hollandais », *Document analytique*, n° 11-624-MIF au catalogue – n° 017, Statistique Canada, Ottawa.
- Macdonald, R. (2008), « Les termes de l'échange et la dépense intérieure », *Aperçus sur l'économie canadienne*, No 11-010-XIB au catalogue, vol. 21, n° 1 (janvier), Statistique Canada, Ottawa.
- OCDE (2006a), *Réformes économiques : Objectif croissance 2006*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Réformes économiques : Objectif croissance 2008*, Publication OCDE, Paris.
- Pain, N., I. Koske et M. Sollie (2006), « Globalisation and Inflation in the OECD Economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 524, Publication OCDE, Paris.
- Robson, W.B.P. (2007), « Time and Money: The Challenge of Demographic Change and Government Finances in Canada », *C.D. Howe Institute Backgrounder*, No. 109, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Swiston, A. et T. Bayoumi (2008), « Spillovers Across NAFTA », *IMF Working Paper*, n° 08/3, Fonds monétaire international, Washington.
- Tal, B. (2007a), « Mortgage Risk – Canada vs. US », *Consumer Watch Canada*, 16 mars, CIBC World Markets, Toronto.
- Tal, B. (2007b), « Much Ado About Nothing: Canadian House Prices Not Based on Demographics Alone », *Consumer Watch Canada*, 18 avril, CIBC World Markets, Toronto.
- Tal, B. (2008), « An Island of Stability », *Canadian Employment Quality Index*, 28 janvier, CIBC World Markets, Toronto.

Chapitre 3

La réforme fiscale au service de l'efficacité et de l'équité

Le gouvernement canadien s'est fixé pour priorité d'alléger la charge fiscale qui pèse sur l'économie. Dans un contexte d'excédents budgétaires, cette stratégie s'articule autour des objectifs suivants : réduire de manière significative l'impôt sur les sociétés et les impôts sur le capital ; multiplier les allègements fiscaux en faveur des particuliers, surtout ceux à bas revenus ; et abaisser la taxe fédérale sur les produits et services (TPS). Même si ces mesures, et notamment les baisses de l'impôt sur le revenu et sur le capital, atténuent les préjudices économiques causés par l'impôt et améliorent la compétitivité de l'économie, le Canada devrait aller plus loin dans cette direction en engageant de vastes réformes sans incidence sur les recettes visant à établir une structure fiscale plus efficace qui conserve ses fonctions redistributives. De nombreux avantages fiscaux qui favorisent certains types d'activités, d'entreprises, de produits d'investissement et d'épargne restreignent l'assiette d'imposition et créent des failles, ce qui maintient les taux légaux à un niveau inutilement élevé et fausse la répartition des ressources. Ils devraient donc être supprimés. Il serait également judicieux de rééquilibrer la structure fiscale en faveur des droits d'utilisation et des impôts indirects – y compris la TVA, les impôts liés à l'environnement et les impôts fonciers – qui ne faussent pas les choix économiques intertemporels, contrairement aux impôts sur le revenu. Une baisse de l'imposition des ménages et des sociétés pourrait encourager la formation de capital, l'IDE, l'innovation, l'entrepreneuriat, la participation à l'activité économique, le travail et la poursuite d'études supérieures, améliorant ainsi le niveau de vie.

Le Canada est depuis longtemps partisan de la réforme fiscale et réduit activement ses impôts depuis la fin des années 90, dans un contexte d'excédents des administrations publiques. Les gains de compétitivité qui en résultent au plan de l'imposition des entreprises devraient stimuler l'investissement et attirer les capitaux étrangers. Une structure plus uniforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, associée à un meilleur ciblage des allègements d'impôts, a globalement renforcé les incitations à travailler et contribué à accroître les taux d'activité des femmes. Le ralentissement économique à court terme empêche de nouvelles baisses d'impôts, tandis que la hausse imminente des dépenses publiques imputable au vieillissement démographique nécessitera des recettes fiscales supplémentaires. C'est pourquoi les réformes fiscales doivent désormais combiner des mesures de baisse des taux et d'élargissement de l'assiette qui soient sans grande incidence sur les recettes et qui optimisent la croissance. Dans ce contexte, il est nécessaire de poursuivre la refonte des impôts afin d'atténuer leurs effets de distorsion par un traitement neutre des choix économiques. La révision de la politique fiscale en ce sens pourrait doper l'épargne, l'investissement et l'innovation, et devrait jouer un rôle essentiel dans les efforts nationaux de productivité. Par ailleurs, le Canada doit s'employer à alléger la charge fiscale élevée pesant sur les personnes peu qualifiées afin de les inciter à rejoindre le marché du travail, compensant ainsi les effets du vieillissement démographique. On peut penser que la politique fiscale est le principal instrument dont dispose le Canada pour remédier aux inégalités croissantes dans la répartition des revenus entre individus et régions. Le présent chapitre examine les solutions pour y parvenir.

Principales tendances fiscales

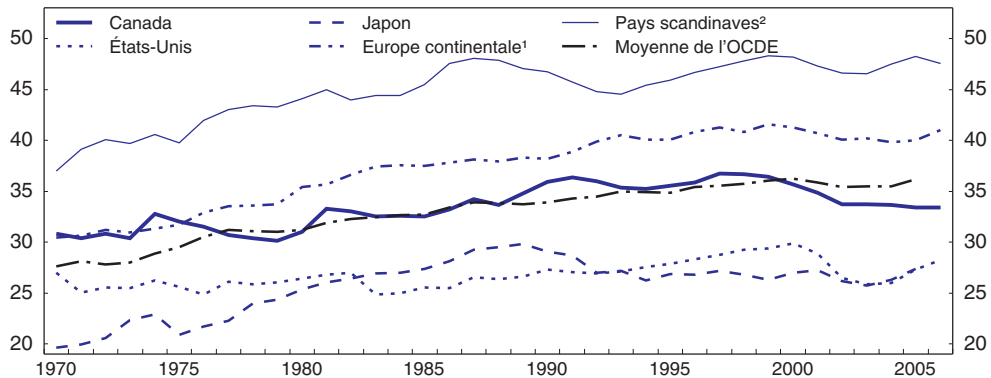
Le Canada présente un ratio impôts/PIB qui se situe dans la moyenne de l'OCDE, mais recourt davantage aux impôts sur le revenu qui créent plus de distorsions. Le gouvernement canadien a donc raison de vouloir les réduire, même s'il doit aussi s'efforcer de transférer l'assiette d'imposition vers les impôts sur la consommation. Compte tenu de sa structure fédérale très développée, le Canada doit néanmoins continuer de coordonner sa politique fiscale entre les différents niveaux autonomes de son administration, ce qui constitue un obstacle à la réforme que peu d'autres pays de l'OCDE connaissent avec tant d'acuité.

Le Canada dans une perspective internationale

Un ratio impôts/PIB conforme à la moyenne de l'OCDE peut refléter une position médiane entre les pays très dépensiers d'Europe continentale et du nord, et les stratégies plus axées sur le marché des États-Unis et du Japon (graphique 3.1). Il est également plausible que plus un pays enregistre un ratio impôts/dépenses élevé, plus il se soucie de redistribuer les richesses, par le biais de prestations sociales en faveur des plus défavorisés et de structures d'imposition progressives. Mais il est également vrai que dans de nombreux pays européens, les impôts moins progressifs comme ceux sur les salaires et sur la consommation représentent une fraction plus importante des recettes fiscales totales

Graphique 3.1. **Ratios impôts-PIB dans des pays de l'OCDE**


En pourcentage



1. France, Allemagne et Italie.

2. Danemark, Norvège et Suède

Source : OCDE (2007), Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354862631613>

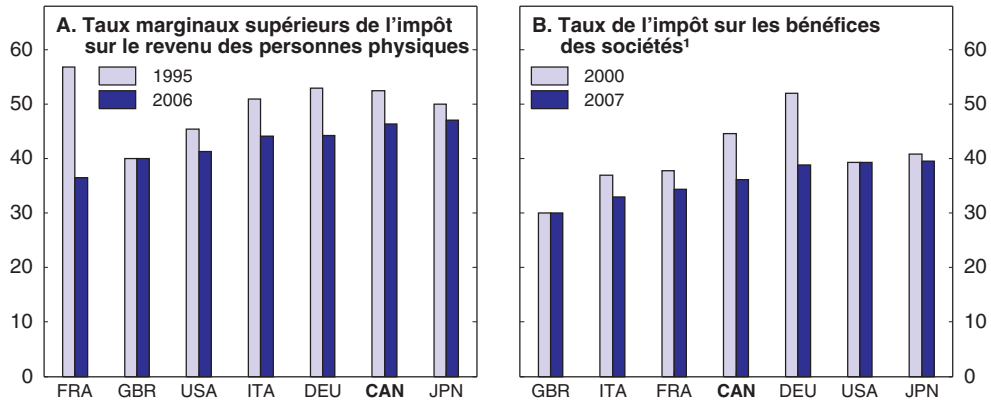
(voir ci-après). De fait, il n'existe pas d'autre moyen de financer un système de protection sociale efficace que de taxer massivement l'ensemble de l'échelle des revenus. Le Canada et les États-Unis, attachés à une administration publique moins lourde, sont d'autant plus tributaires de leurs régimes d'imposition progressifs pour poursuivre les objectifs d'équité (voir aussi le chapitre 1, tableau 1.3).

Le taux d'imposition moyen de la zone OCDE, longtemps orienté à la hausse, s'est globalement stabilisé au début des années 90. Néanmoins, les régimes fiscaux des pays de l'OCDE sont en mutation permanente. La mondialisation accroît la mobilité du capital et de la main-d'œuvre hautement qualifiée. Cette mobilité pèse lourdement sur la capacité des pays à taxer les revenus générés par ces facteurs et nécessite de s'appuyer davantage sur des assiettes d'imposition moins mobiles, comme les impôts sur le travail et sur la consommation. La mondialisation, par le canal des échanges, fait aussi monter les enjeux de l'efficacité productive, de l'innovation et de la flexibilité structurelle dans la zone OCDE¹. Ce défi requiert une structure fiscale beaucoup plus efficace ou une diminution des dépenses publiques afin d'atténuer la charge fiscale excessive. De nombreux pays de l'OCDE ont réagi en réduisant les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés (graphique 3.2). En Europe continentale, les assiettes de l'impôt sur les sociétés sont particulièrement vulnérables à la concurrence fiscale, et ces pays sont allés très loin dans la baisse des taux de cet impôt afin de préserver leurs sources de recettes. Le Canada est lui aussi potentiellement vulnérable compte tenu de son ouverture à l'économie américaine, et il a réduit sensiblement les taux de l'impôt sur les sociétés.

Dans la plupart des pays, les baisses des taux légaux ont été financées par des mesures d'élargissement de l'assiette, car les recettes provenant de l'impôt sur le revenu n'ont pas diminué. Une question importante est de savoir jusqu'où cet effort d'élargissement peut encore aller : lorsqu'un pays a éliminé la plupart des failles, il ne lui reste plus beaucoup d'autres possibilités pour réduire ses taux moyens d'imposition hormis comprimer ses dépenses ou augmenter les impôts sur la consommation, généralement considérés comme ayant moins d'effets de distorsion que les impôts sur le revenu, bien qu'ils soient également moins redistributifs. Le Canada est le seul pays

Graphique 3.2. **Taux légaux d'imposition dans les pays du G7**

En pourcentage



1. Taux de base global de l'impôt sur les sociétés appliqué par l'administration centrale et de celui appliqué par les administrations infranationales.

Source : OCDE, *Base de données fiscales*. Calculs du Centre de politique et d'administration fiscale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/354881105756>

du G7 ayant réussi à réduire massivement ses dépenses en pourcentage du PIB². Aussi enregistre-t-il une baisse de sa charge fiscale depuis la fin des années 90, se démarquant de la tendance récente à la hausse de la pression fiscale dans la zone OCDE³.

Concernant la structure fiscale, le principal changement observé entre les pays au cours de la dernière décennie environ est la progression de la part des impôts sur les bénéfices des sociétés, qui peut refléter une grande élasticité de la réponse de l'assiette d'imposition aux baisses de taux, des phénomènes cycliques et une évolution vraisemblablement positive de la part des bénéfices « structurels » ; dans le cas du Canada, elle traduit notamment l'envolée des prix des matières premières (tableau 3.1). La part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a tendance à fléchir, surtout au Canada, où les taux marginaux d'imposition ont baissé au cours de la deuxième moitié des années 90. La structure de la fiscalité canadienne, comme celle d'autres pays anglophones, reste largement basée sur les impôts sur le revenu et notamment sur ceux des particuliers ; ce sont eux qui supportent pour l'essentiel le poids de la redistribution fiscale. Par comparaison, l'Europe continentale affiche une dépendance bien plus grande à l'égard des impôts sur les salaires et des cotisations de sécurité sociale, ce qui reflète des régimes d'assurance sociale généreux, et à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les pays

Tableau 3.1. **La structure fiscale dans les pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB

Assiette d'imposition :	États-Unis		Canada		UE15		Suède		Danemark	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Imposition des sociétés	2.9	3.1	2.9	3.5	2.6	3.4	1.8	2.6	2.3	3.8
Imposition des ménages	10.0	9.6	13.4	11.9	10.5	10.2	16.1	16.0	26.2	24.5
Impôts sur les salaires	6.9	6.7	5.8	5.7	11.8	11.5	14.3	15.9	1.3	1.3
Biens et services	5.0	4.8	9.0	8.5	11.8	11.9	13.3	13.2	15.7	16.2
Foncier	3.1	3.1	3.8	3.4	1.7	2.1	1.3	1.5	1.7	1.9
Total	27.9	27.3	35.6	33.4	38.8	39.7	48.1	50.7	48.8	50.3

Source : OCDE (2007), *Base de données des Statistiques des recettes publiques*.

scandinaves s'appuient eux aussi largement sur la TVA, mais présentent des différences quant à la part respective des impôts sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale. On n'observe pas de transfert général et durable des impôts directs vers les impôts indirects, car l'augmentation des recettes de TVA est compensée par la baisse de certains impôts sur la consommation comme les droits d'accise.

Le Canada est l'un des pays les plus fédéraux de l'OCDE : le transfert de responsabilités en matière de dépenses s'accompagne d'une autonomie exceptionnelle des administrations infranationales pour la collecte des recettes, ce qui implique un haut niveau de décentralisation budgétaire. Les provinces sont constitutionnellement autorisées à fixer à la fois le taux et l'assiette des impôts sur le revenu, même si la plupart d'entre elles se sont engagées à harmoniser l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéficiaires des sociétés avec celle du gouvernement fédéral⁴. Cela signifie que la marge de manœuvre de l'administration centrale en matière de réforme fiscale est limitée, hormis en exerçant son pouvoir de dépenser et en montrant l'exemple. On peut également penser que les distorsions induites par l'impôt pourraient être amplifiées par les répercussions négatives des choix d'un échelon du gouvernement sur l'assiette d'imposition d'un autre échelon au sein de la fédération. De même, les coûts administratifs et de discipline fiscale sont sans doute plus élevés lorsque l'autorité fiscale est exercée à plusieurs niveaux. En revanche, le secteur public canadien possède tous les atouts pour être excellent, grâce à une offre de services publics mieux ciblée et plus efficiente, conformément au principe de subsidiarité inscrit dans la théorie du fédéralisme budgétaire – à condition de garantir une utilisation politiquement responsable des recettes fiscales à tous les échelons de l'administration.

Les réformes fiscales au Canada

Les politiques fiscales du Canada ont évolué en partie en réaction à la situation macroéconomique nationale, mais aussi sous l'influence de la théorie fiscale et des pratiques en vigueur au sein de l'OCDE. Les baisses des taux marginaux d'imposition du revenu des personnes physiques opérées à la fin des années 80 afin d'améliorer l'efficacité du régime d'imposition ont été suivies par l'introduction en 1991 d'une taxe fédérale sur les produits et services (TPS), forme de TVA visant à résorber le déficit et à remplacer une série de taxes en cascade sur les ventes de produits. La crise du budget fédéral au milieu des années 90 a nécessité des surtaxes temporaires et une diminution des déductions, même si l'essentiel de l'ajustement a porté sur le volet des dépenses. Entre la fin des années 90 et la période 2007-08, les excédents ininterrompus du budget fédéral ont permis de lever les mesures de crise et de reprendre les baisses d'impôts. Le programme fédéral actuel de réduction d'impôts comprend des baisses significatives de l'impôt sur les sociétés et sur le capital afin d'améliorer la compétitivité fiscale des entreprises ; un allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ciblant les bas revenus, en partie pour compenser la perte de progressivité en haut du barème du fait des réductions antérieures des taux marginaux d'imposition ; mais également une double réduction sans précédent de la TPS (tableau 3.2). Le gouvernement fédéral a encouragé des réformes parallèles au niveau des provinces, où le passage à un budget équilibré ou excédentaire permet d'envisager des baisses d'impôts.

Le nouveau programme ambitieux de baisses d'impôts mérite des éloges car il allège à l'évidence la « charge fiscale excessive » (montant correspondant à la différence entre le coût supporté par la société pour chaque dollar d'impôt recouvré et ce même dollar, du fait

Tableau 3.2. Répartition de l'allègement de l'impôt fédéral

En milliards de CAD, année se terminant en mars

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	Total	Fraction du total (%)
TPS	7.1	12.0	12.6	13.2	13.7	14.2	72.7	39
Impôt sur le revenu des particuliers	12.3	10.3	10.1	10.3	10.6	11.2	64.9	34
Impôt sur les sociétés	1.1	5.9	7.9	9.3	11.5	14.8	50.5	27
Total	20.5	28.2	30.6	32.8	35.8	40.2	188.1	100
Total en pourcentage du PIB	1.3	1.8	1.8	1.9	1.9	2.1		

1. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances (2007), *Énoncé économique*, 30 octobre et OCDE, Base de données MTB83.

que l'impôt fausse les choix économiques et réduit la production et/ou le bien-être). Même dans ces conditions, il est justifié de se demander si cette occasion unique de mener des réformes fiscales utiles est bien exploitée. Les baisses cumulées de l'impôt fédéral sur la période 2007-13, qui se divisent de façon relativement uniforme entre les impôts sur les sociétés, sur les revenus des personnes physiques et sur la consommation, semblent être de large portée et sont donc vraisemblablement pertinentes au sens de l'économie politique. Néanmoins, il est difficile de déterminer si cette utilisation des maigres ressources fédérales est aussi efficace pour améliorer le bien-être social à long terme qu'elle pourrait l'être. En règle générale, les réductions de l'impôt sur les sociétés sont les plus favorables à l'efficacité économique, car ces impôts entraînent souvent une charge fiscale excessive importante, tandis que les baisses de la TPS jouent moins ce rôle.

Le ministère des Finances a établi un classement des principales catégories d'impôts en fonction du préjudice économique qu'elles provoquent et, à l'inverse, des gains que leur réduction est susceptible de procurer (encadré 3.1). Les impôts sur le capital créent le plus de distorsions, car ils pèsent directement sur l'épargne, l'investissement et la croissance. Les diminutions de l'impôt sur les bénéfices et sur les actifs des sociétés devraient donc représenter en définitive plus de la moitié des gains socio-économiques (et environ deux tiers de la progression totale du PIB à long terme) induits par le programme fédéral de baisse d'impôts pour un tiers de son coût. En ce sens, il est heureux que les provinces aient réagi positivement aux incitations fédérales à réduire leurs propres impôts sur le capital ayant des effets de distorsion identiques, décuplant les gains d'efficacité escomptés. En terme de coûts budgétaires, les baisses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont un peu plus importantes que celles de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ; ciblant les contribuables à bas revenu, elles renforcent les incitations à travailler, mais elles génèrent près de deux fois moins de retombées en termes de bien-être parce que l'offre de main-d'œuvre est moins sensible au prix que le capital. La TPS fédérale (impôt sur la consommation) bénéficie de la baisse la plus forte (près de 40 %), mais elle procure moins d'un cinquième du total des gains socio-économiques, soit un montant modeste mesuré par habitant. Si le gouvernement avait conditionné ses baisses de la TPS à des transferts équivalents vers la TVA des taxes provinciales sur les ventes de détail (TVD), dont 40 % ou plus grèvent les intrants des entreprises (Smart, 2007), le gain net consécutif aurait pu être multiplié par quatre, tandis que les gains socio-économiques générés par le programme de réduction d'impôts pris globalement auraient presque doublé⁵. Même si ces calculs sont approximatifs, ils servent de toile de fond à l'analyse des politiques fiscales canadiennes qui suit.

Encadré 3.1. Différences de coûts d'efficacité économique des impôts sur le capital, sur le travail et sur la consommation

Baylor et Beauséjour (2004) ont calibré et simulé un modèle fiscal d'équilibre général dynamique pour le Canada afin de parvenir à des estimations comparatives des coûts d'efficacité marginale (CEM) de 7 grandes catégories d'impôts. Comme dans la plupart des modèles de ce type mentionnés dans les ouvrages spécialisés, les impôts sur l'épargne et sur l'investissement entraînent des CEM beaucoup plus élevés que ceux sur les salaires et la consommation, ce qui a de profondes répercussions sur la structure fiscale optimale. En outre, les incitations générales à l'investissement s'avèrent être des mesures très efficaces de renforcement de la croissance et d'amélioration du bien-être. Les principaux résultats sont les suivants :

- Les baisses de l'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques et des taxes sur les ventes de biens d'équipement, ainsi que les augmentations des déductions pour amortissement (DPA) sur les nouveaux actifs, sont de loin les plus bénéfiques : chaque dollar de réduction de ces impôts génère des gains socio-économiques à long terme compris entre 1.3 et 1.35 dollar. Un produit marginal du capital après impôts plus élevé accroît l'épargne et l'investissement, et donc le stock de capital, ce qui augmente la croissance, la production et la création de richesse. De même, l'offre de main-d'œuvre est favorisée, car le salaire réel augmente en proportion du stock de capital.
- Une réduction équivalente de l'impôt sur les bénéfices des sociétés génère seulement 0.4 dollar de gains socio-économiques, principalement parce qu'elle diminue la valeur des déductions (notamment des DPA et des intérêts sur emprunts). Cet impact plus faible s'explique aussi par le fait que les gains reviennent en partie aux propriétaires étrangers du capital (impôt basé sur le principe de la source), alors qu'une modification de l'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques (impôt basé sur le principe de résidence) touche uniquement les résidents nationaux. La différence par rapport aux taxes sur les ventes de biens d'équipement et aux DPA tient essentiellement à ce que ces mesures sont entièrement axées sur les nouveaux investissements, de sorte que, contrairement à l'impôt sur le capital des sociétés, il n'y a pas de gain d'aubaine pour le capital en place.
- Les impôts sur le travail (impôts sur les salaires) semblent avoir beaucoup moins d'effets de distorsion, puisque chaque dollar de réduction de ces impôts produit un gain socio-économique à long terme estimé à seulement 0.15 dollar. Cela tient en partie à ce que l'offre de main-d'œuvre est moins sensible aux variations du salaire réel que l'investissement l'est au coût du capital. La hausse de la demande de travail qui résulte de l'élévation du salaire net augmente le produit marginal du capital et, par conséquent, la demande de capital, surtout dans les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre.
- Les impôts sur la consommation sont ceux qui ont le moins d'effets de distorsion, puisqu'un dollar de baisse de ces impôts procure 0.13 dollar de gains socio-économiques ; ce sont donc les impôts les plus efficaces. Une baisse des impôts sur la consommation, comme de ceux sur les salaires, augmente le salaire réel après impôts, mais seulement pour les biens hors logement (le logement n'est pas soumis à ces impôts). Elle induira là encore un effet positif sur l'offre de main-d'œuvre, en augmentant le produit marginal du capital et en accroissant la formation de capital dans l'économie hors logement, alors qu'ils chuteront dans le secteur du logement.
- Un autre critère peut être utilisé pour mesurer l'impact de la fiscalité sur l'économie : l'incidence d'une baisse d'impôts sur le niveau du PIB à l'état stationnaire. Le PIB est un concept plus familier, mais il présente l'inconvénient de ne pas prendre en compte les évolutions transitoires. Malgré tout, les principaux résultats restent valables et le classement des différentes mesures est similaire selon les deux critères. La principale différence est que les allègements d'impôts qui stimulent à la fois l'investissement intérieur et l'investissement étranger (en particulier l'impôt sur les revenus du capital et l'impôt sur les bénéfices des sociétés) ont tendance à avoir plus d'impact sur le PIB.

Encadré 3.1. Différences de coûts d'efficacité économique des impôts sur le capital, sur le travail et sur la consommation (suite)

Certes, ce modèle n'apporte pas de réponses définitives. Il ne prend pas en compte certains vecteurs par lesquels la politique fiscale influe sur l'économie, et semble en particulier sous-estimer les gains d'efficacité générés par les baisses de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Par exemple, les transferts de revenus à l'étranger (considérés par beaucoup comme l'un des principaux motifs des baisses de l'impôt sur les bénéfices des sociétés) ne sont pas modélisés. Il suppose également que le résident national est l'investisseur marginal, mais s'il s'agit au contraire d'un investisseur étranger exonéré (ce qui est le cas dans une économie très ouverte), les effets des allègements de l'impôt sur les revenus du capital des personnes physiques diminueraient tandis que ceux des diminutions de l'impôt sur les bénéfices des sociétés augmenteraient. Par ailleurs, ce modèle passe sous silence un autre avantage des baisses de l'impôt sur les bénéfices des sociétés : leur impact relativement fort (selon certaines études) sur les investissements de R-D, qui génèrent des retombées substantielles.

Tableau 3.3. Gains de bien-être économique à long terme en cas d'allègement d'impôt neutre du point de vue des recettes¹

	Gains de bien-être par dollar d'allègement	Impact de l'allègement sur le niveau de PIB ²
Taxes sur les ventes de biens d'équipement	1.3	3.1
Impôt sur les revenus du capital des personnes physiques	1.3	3.4
Impôt sur le capital	0.9	3.6
Impôt sur les bénéfices des sociétés	0.4	1.9
Impôt moyen sur le revenu des personnes physiques	0.3	1.3
Impôt sur les salaires	0.2	0.7
Impôt sur la consommation	0.1	0.2
Déductions pour amortissements	1.4	4.4

1. La perte de recettes est censée être récupérée par taxation forfaitaire.

2. Variation en pourcentage du PIB à l'état stationnaire pour une baisse d'impôt ex ante à hauteur de 1 % du PIB.

Source : M. Baylor et L. Beauséjour (2004), « Taxation and Economic Efficiency : Results from a Canadian CGE model », ministère des Finances, *Working Paper* 2004-10.

Les enjeux de la compétitivité fiscale des entreprises

Le taux effectif relativement élevé de l'impôt sur le capital des sociétés, qui réduit l'attrait du Canada comme endroit où investir, est un enjeu majeur de la politique fiscale. Le taux assez élevé de l'impôt sur les sociétés incite également les entreprises à déclarer leurs bénéfices ailleurs. Le programme du gouvernement fédéral remédie en grande partie à ces problèmes. Toutefois, les taxes provinciales sur les ventes de détail pénalisent toujours les intrants des entreprises. De même, les allègements fiscaux ciblés au niveau fédéral et provincial augmentent, ce qui fausse les règles du jeu au Canada, empêche un élargissement de l'assiette et limite les baisses des taux d'imposition. En revanche, lorsque le comportement du secteur privé génère des retombées sociales importantes et manifestes, les mesures fiscales – allègement dans le cas d'activités bénéfiques telles que la R-D et surtaxe pour les activités néfastes comme les émissions polluantes – visant à remédier à l'incapacité des marchés d'internaliser ces effets peuvent être une solution idéale.

Taux effectif d'imposition du capital : du plus haut au plus bas dans le G7

Il y a quelques années seulement, la charge fiscale effective canadienne sur l'investissement des entreprises était la plus lourde de la zone OCDE et l'une des plus élevées au monde (tableau 3.4). Mais depuis lors, les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont tenu leur engagement de réduire l'impôt sur les sociétés. S'agissant du taux

Tableau 3.4. **Taux effectifs marginaux d'imposition sur le capital par pays**
En pourcentage

	Moyenne 2005	Moyenne 2006	2007			Moyenne 2012	Rappel : taux légal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, 2012 ¹
			Activités manufacturières	Services	Moyenne		
États-Unis	36.7	37.8	34.7	40.1	37.8	36.9	38.1 (38.5)
Japon	30.4	31.3	35.2	30.4	31.3	31.3	41.9
Allemagne	36.1	35.7	36.9	35.3	35.7	29.7	30.2 (37.0)
France	33.0	31.9	33.0	31.7	31.9	31.9	34.4
Italie	23.4	23.1	21.8	23.4	23.1	18.7	31.4 (37.3)
Royaume-Uni	28.5	28.8	24.4	29.8	28.8	26.9	28.0
Canada	39.1	36.6	23.1	36.4	30.9	25.2	27.3 (34.2)
Australie	23.4	26.7	27.7	26.6	26.7	26.7	30.0
Corée	31.7	31.5	32.8	31.0	31.5	31.5	27.5
Mexique	15.6	13.7	17.1	12.1	13.1	13.1	13.1
Nouvelle-Zélande	25.1	28.5	29.9	28.2	28.5	25.7	30.0 (33.0)
Norvège	21.0	23.5	25.8	23.2	23.5	23.5	28.0
Brésil	39.1	36.6	37.6	36.6	36.6	..	..
Chine	47.2	49.0	48.5	46.8	47.1	..	..
Hong-Kong	5.8	5.6	3.6	6.2	5.6	..	..
Inde	24.6	29.5	28.8	30.1	29.8	..	..
Russie	36.3	35.7	38.0	34.9	35.7	..	..

1. Le nombre entre parenthèses montre le taux légal d'imposition en 2007, s'il est plus élevé que celui prévu en 2012. Source : J. Mintz, (2006), « The 2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-Growth Tax Reform », C.D. Howe Institute Commentary, n° 239, septembre; J. Mintz, (2007), « 2007 Tax Competitiveness Report: A Call for Comprehensive Tax Reform », C.D. Howe Institute Commentary, n° 254, septembre; et D. Chen (2007), « Flaherty's Missed Opportunity », C.D. Howe Institute e-brief, décembre.

effectif marginal d'imposition (TEMI) sur le capital, le Canada est passé de la 2^e place sur 81 pays en 2005 à la cinquième en 2006 puis à la 11^e en 2007, ce qui le situe toujours à environ 10 points au-dessus de la moyenne de l'OCDE, mais au milieu du classement des pays du G7⁶. Le gouvernement s'est fixé comme objectif essentiel à moyen terme de figurer au bas du classement du G7 pour l'impôt sur les sociétés. Les mesures fédérales déjà annoncées seraient tout juste suffisantes pour y parvenir, en supposant que d'autres pays du G7 ne prennent pas de nouvelles initiatives. Outre les fortes baisses actuelles des taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et sur le capital, les TEMI sur le capital ont été réduits grâce à une meilleure harmonisation des déductions pour amortissement (DPA) avec les taux d'amortissement économique effectifs des actifs, d'autant plus que les progrès technologiques peuvent raccourcir la durée de vie utile de certains équipements, notamment des ordinateurs, par rapport au passé (des DPA qui dépasseraient le taux d'amortissement économique effectif réduiraient certes les TEMI, mais empêcheraient une répartition efficiente des ressources).

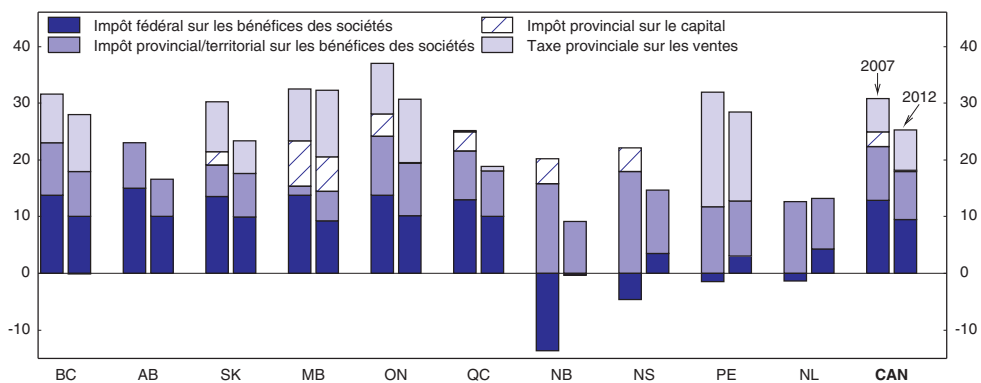
Le Canada se compare principalement aux États-Unis, envers qui il cherche à acquérir un avantage de 9 points de pourcentage d'ici 2012 pour l'imposition des sociétés (contre un désavantage de 2½ points de pourcentage en 2005). Cet avantage se manifesterait essentiellement par un taux légal d'imposition beaucoup plus faible au Canada, sous l'effet des baisses successives. Pour le reste, la taxe sur les apports en capital moins élevée au Canada serait compensée par des impôts sur le capital moins nombreux et par un régime d'amortissement et de comptabilisation des stocks plus généreux aux États-Unis. Les États-Unis autorisent les sociétés à choisir entre un système de comptabilité des stocks PEPS ou DEPS à des fins fiscales. Le Canada autorise uniquement la comptabilité PEPS, qui

implique de valoriser les stocks à leurs coûts historiques. En période d'inflation, cette méthode sous-estime le coût effectif de conservation des stocks, augmentant la facture fiscale et le TEMI. Le Canada a rejeté la comptabilité DEPS, conformément à son régime d'imposition global qui ne tient pas compte de l'inflation. Quoiqu'il en soit, l'engagement du Canada en faveur de la lutte contre l'inflation devrait minimiser ce désavantage fiscal.

Il est probablement optimiste de supposer que les pays auxquels le Canada se compare s'abstiendront de réduire leurs impôts jusqu'en 2012, compte tenu de la concurrence mondiale intense pour attirer un capital de plus en plus mobile. Aussi, pour atteindre à coup sûr l'objectif fixé par le gouvernement, les provinces doivent contribuer à l'effort national d'allègement de l'impôt sur les sociétés. Comme le suggère le document de stratégie du gouvernement (*Avantage Canada*, 2006), cet objectif pourrait passer par : i) des réductions des taux d'impôt provinciaux parallèles à celles de la Fédération ; ii) la suppression de tous les impôts provinciaux sur le capital ; et iii) le remplacement de toutes les taxes provinciales sur les ventes de détail par une TVA de type fédéral, processus dit d'harmonisation, qui par définition exempte les intrants des entreprises. Toutes les provinces prévoient d'éliminer leurs impôts sur le capital d'ici le 1^{er} juillet 2012, et la plupart ont déjà voté leur suppression progressive. Plusieurs d'entre elles ont répondu à l'appel du gouvernement fédéral encourageant les provinces à supprimer le plus rapidement possible leurs impôts sur le capital. Toutefois, l'harmonisation de la TVA n'a fait aucun progrès à ce jour, et les taxes sur les ventes continueront de peser lourdement sur les coûts d'investissement des sociétés dans les cinq provinces qui appliquent une taxe sur les ventes de détail (graphique 3.3). Inciter les provinces à œuvrer à cette harmonisation est donc logiquement une priorité du gouvernement fédéral.

Graphique 3.3. **TEMI sur les investissements en capital des entreprises par province**

En pourcentage, 2007 et 2012¹



1. Le ministère des Finances (résultats de 2012) et l'Institut C.D. Howe (résultats de 2007) utilisent des hypothèses différentes dans le calcul du TEMI, ce qui peut mener à des divergences mineures.

Source : Ministère des Finances (2007), *Énoncé économique*, 30 octobre et D. Chen, J. Mintz et A. Tarasov (2007), « Federal and Provincial Tax Reforms: Let's Get Back on Track », *C.D. Howe Institute Backgrounder*, n° 12, juillet.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/354882514707>

Même sans harmonisation de la TVA, le Canada aura, d'ici 2012, mené à bien une réduction spectaculaire de son taux effectif marginal d'imposition du capital, qui aura diminué de plus d'un tiers par rapport à son maximum de 2005 (de 39 à 25 %). Cela entraînera une baisse du coût du capital qui devrait stimuler le remplacement du travail par le capital, facteur

d'accroissement de la productivité, et favoriser des projets d'investissement auparavant non rentables. Si, comme le prévoient certaines études (l'élasticité de l'investissement réel par rapport au coût du capital pouvant être égale ou supérieure à 1 ; voir Mintz, 2007), ces baisses d'impôts ont en définitive une incidence marquée, l'élargissement consécutif de l'assiette de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés pourrait financer une partie des baisses de taux. Toutefois, ce processus a des limites. Mintz (2007), qui suppose un effet non linéaire dans une analyse portant sur plusieurs pays, en déduit l'existence d'une « courbe de Laffer » dans laquelle le taux de l'impôt sur les sociétés ayant un effet optimal sur les recettes s'établit aux alentours de 28 %⁷. Sachant que le Canada s'oriente vers un taux de 25 % d'ici 2012, il y aurait un léger manque à gagner par rapport à ce maximum, mais un gain net substantiel comparé à l'ancien taux de 39 %⁸. Néanmoins, Mintz plaide en faveur d'un taux d'imposition ramené à 20 %, car les gains d'efficacité économique de ce scénario l'emporteraient de beaucoup sur le surcoût budgétaire net.

Distorsions générées par des allègements fiscaux sélectifs

En définitive, la contribution des réductions d'impôts à la productivité et à la croissance dépendra non seulement de la capacité de stimuler les investissements, mais aussi de leur répartition efficiente. Comme les baisses d'impôt peuvent cibler certains secteurs ou types d'entreprises, elles risquent d'être gaspillées en investissements relativement moins efficaces. Les régimes fiscaux de faveur, comme les taux minorés ou les déductions, compliquent un peu plus la législation fiscale, augmentent les coûts et créent des possibilités de recherche de rente et d'évasion fiscale. En règle générale, les distorsions induites par la poursuite d'objectifs non pertinents (fixés en grande partie sous l'influence de groupes de pression ou de partis politiques) érodent la base d'imposition et nuisent à la qualité de l'investissement. Elles sont souvent contre-productives, très coûteuses et opaques.

Au Canada, les petites entreprises bénéficient d'une réduction substantielle de leur taux d'imposition près de 16 points de pourcentage (voir le tableau 3.5). Le taux applicable aux petites entreprises représente le troisième poste de dépenses au titre de l'impôt fédéral sur les sociétés et le septième pour l'ensemble du système fiscal (voir le tableau 3.6). En outre, les petites entreprises peuvent demander des crédits fédéraux au titre des dépenses de R-D au taux de 35 %, contre seulement 20 % pour les grandes entreprises⁹. Les actionnaires de petites entreprises peuvent obtenir une exemption à vie de la taxe sur les gains en capital d'un montant de 750 000 CAD. Plusieurs autres pays de l'OCDE accordent de tels avantages, mais ils sont très généreux au Canada et le plafond d'admissibilité est particulièrement élevé (OCDE, 2008c). Le Canada présente également la particularité d'accorder le taux réduit aux seules entreprises à capitaux nationaux, bien que cette restriction ne soit pas forcément contraignante (les entreprises à capitaux étrangers sont souvent de grande taille). Les allègements fiscaux en faveur des petites entreprises sont souvent considérés comme une compensation des asymétries de l'information sur le marché financier et d'autres facteurs qui font que les entreprises petites et nouvellement créées ont du mal à réunir des fonds. Néanmoins, un avantage fiscal ne constitue pas forcément le moyen le plus efficace de remédier à cette défaillance du marché ni une utilisation avisée des ressources. Les précédentes *Études* de l'OCDE y voient même une distorsion grave qui dissuade les entreprises d'atteindre une taille optimale pour réaliser des économies d'échelle tout en créant des possibilités d'évasion fiscale pour les particuliers et les entreprises¹⁰. Johansson et al. (2008) a également réuni des données qui montrent qu'une réduction de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises aurait

Tableau 3.5. **Taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour les petites et grandes entreprises**

	2006	2012
Taux général		
Fédéral	22.1	15.0
Moyenne provinciale pondérée	12.2	12.6
Total	34.3	27.6
Taux applicable aux petites entreprises		
Fédéral	13.1	11.0
Moyenne provinciale pondérée	5.4	5.4
Total	18.5	16.4

Source : Ministère des Finances.

Tableau 3.6. **Principales dépenses fiscales**

Les dix principales dépenses fiscales en 2007	En milliards CAD	Pourcentages de variation 2002-09
RPA : dépenses fiscales nettes	17.0	339
REER : dépenses fiscales nettes	11.2	152
Inclusion partielle des gains en capital pour le calcul de l'impôt sur les sociétés	5.1	113
Inclusion partielle des gains en capital pour le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	5.1	217
Crédit d'impôt RS & DE	4.3	122
Non-taxation des gains en capital sur la vente des résidences principales : taux d'inclusion partielle	4.2	211
Taux d'imposition réduit pour les petites entreprises	4.1	16
Imposition à taux zéro pour les produits alimentaires de consommation courante	3.7	-1
Crédit sur TPS/TVH	3.6	21
Crédit pour dons de bienfaisance	2.5	67

Source : Ministère des Finances Canada, dépenses fiscales et évaluations, 2007.

beaucoup plus d'effets bénéfiques sur la croissance que pour les petites entreprises, en partie du fait que la rentabilité de ces dernières est trop faible pour être sensiblement affectée par l'impôt sur le bénéfice des sociétés.

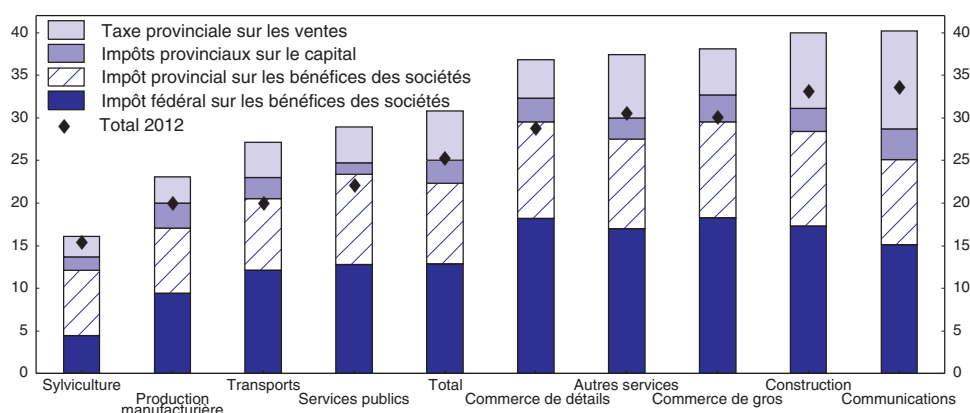
Des mesures ont été prises récemment pour atténuer ces contre-incitations. Le gouvernement canadien, comme d'autres pays de l'OCDE tel le Royaume-Uni, se détourne de l'allègement du taux d'imposition pour les petites entreprises, préférant poursuivre la baisse du taux normal d'imposition des sociétés. Il concentre ses efforts actuels sur la diminution du taux général au détriment du taux préférentiel réservé aux petites entreprises. L'objectif est de parvenir à un resserrement substantiel (75 %) de l'écart des taux fédéraux d'imposition des petites et des grandes entreprises entre 2000 et 2012. Néanmoins, si l'on considère l'ensemble des échelons de gouvernement, ce différentiel reste important (plus de 11 points de pourcentage), car les provinces continuent d'appliquer des baisses de taux ciblées en faveur des petites entreprises¹¹. La convergence à l'échelon fédéral doit donc être accélérée et les provinces doivent suivre le mouvement.

La grande disparité des taux effectifs d'imposition du capital d'un secteur à l'autre appelle d'autres types d'allègements fiscaux ciblés au niveau fédéral et provincial (graphique 3.4). Les services marchands – qui sont de plus en plus la principale source de croissance de la productivité et d'avantage comparatif des économies de l'OCDE – sont fortement pénalisés par le système fiscal par rapport à l'industrie manufacturière, aux entreprises de service public et

aux ressources naturelles. En effet, la subvention fiscale accordée aux entreprises manufacturières, par rapport aux services et à l'ensemble de l'économie, dépasse largement celle observée dans tous les autres pays émergents ou développés à économie de marché, examinés dans le tableau 3.4. Les services marchands à forte intensité capitalistique, comme la construction et les communications, sont lourdement frappés par les taxes sur les ventes au détail prélevées par les provinces, principalement en raison des exemptions spéciales accordées aux entreprises manufacturières et de service public. La charge fiscale élevée sur les services financiers (compris dans la catégorie « autres services ») pourrait se traduire par des marges d'intérêt plus élevées (d'autant plus que ce secteur n'est pas très compétitif) et par une baisse de l'épargne et de l'investissement dans l'économie (Dahlby, 2005). Les provinces sont indirectement touchées par ces différences sectorielles, selon leur structure de production, ou par les crédits d'investissement fédéraux directs accordés aux régions en retard de la côte atlantique (voir le graphique 3.3)¹².

Graphique 3.4. **TEMI sur les investissements en capital des entreprises par secteur**

En pourcentage, 2007



Source : D. Chen, J. Mintz et A. Tarasov (2007), « Federal and Provincial Tax Reforms: Let's Get Back on Track », *C.D. Howe Institute Backgrounder*, n° 12, juillet et D. Chen (2007), « Flaherty's Missed Opportunity », *C.D. Howe Institute e-brief*, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/354883315572>

Il semble important que le gouvernement réduise les avantages fiscaux généreux en faveur de secteurs « traditionnels » comme l'industrie minière, la sylviculture et l'industrie manufacturière, pour les raisons d'efficacité et de compétitivité mentionnées précédemment. Toutefois, dans certains cas, les allègements fiscaux discrétionnaires sont au contraire augmentés. Au cours des deux dernières années, des crédits d'impôt ont été adoptés ou majorés, au niveau fédéral comme des provinces, pour les sports, les laissez-passer de transport en commun, l'industrie cinématographique, la recherche, la formation de la main-d'œuvre et les équipements de production manufacturière et de sylviculture (Chen *et al.*, 2007). Le budget fédéral 2007 prévoit une mesure temporaire d'amortissement sur deux ans des machines et du matériel employés dans le secteur de la fabrication, qui a été prolongée de trois années supplémentaires dans le budget 2008.

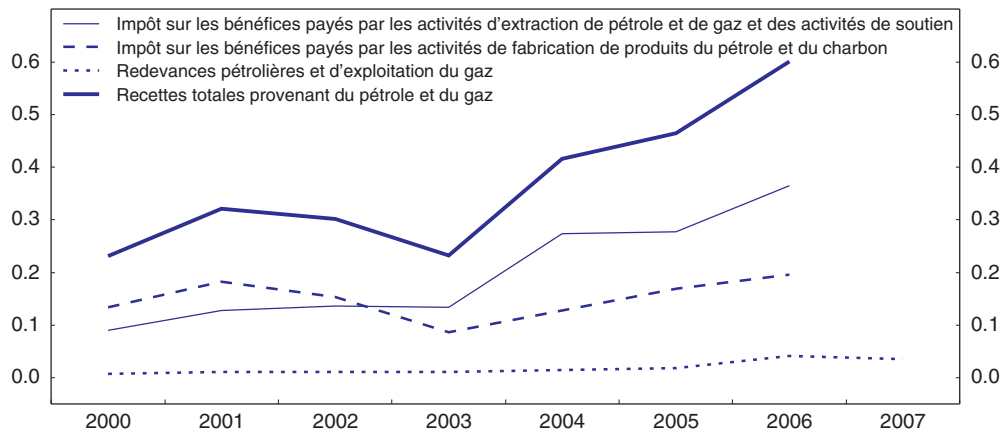
Les budgets fédéraux 2007 et 2008 harmonisent les DPA avec la durée de vie utile des actifs, ce qui va dans le sens d'une plus grande efficacité de l'impôt sur les sociétés, grâce à l'augmentation des taux de DPA pour les bâtiments non résidentiels, les ordinateurs, les

installations de gaz naturel et d'autres biens. L'amortissement accéléré pour l'énergie propre peut aussi être considéré comme une mesure fiscale socialement souhaitable (bien qu'en règle générale, il vaille mieux imposer l'énergie « sale » plutôt que subventionner l'énergie « propre » ; voir Norregaard et Khan, 2007). Toutefois, réserver l'amortissement accéléré au seul secteur manufacturier crée de fortes distorsions, et même si cette disposition aide ce secteur à absorber le choc de taux de change qu'il a subi, elle risque de retarder la mutation structurelle requise vers une économie de services. Si l'on veut faciliter l'ajustement de la sylviculture et de l'industrie manufacturière, gravement touchées, un moyen plus responsable d'y parvenir serait de leur accorder des subventions explicites, qui sont soumises au processus annuel d'affectation de crédits.


L'exploitation de gisements de sables bitumeux a également bénéficié d'une DPA accélérée qui est progressivement supprimée. Ce régime de faveur a sans doute contribué à la surchauffe du secteur et de l'économie connexe, déjà dynamisés par un baril de pétrole bien au-dessus de 100 dollars. Sa suppression annoncée, trop longtemps différée, est donc une bonne chose. Toutefois, les régimes fiscaux préférentiels dans l'industrie du pétrole et du gaz demeurent (voir le chapitre 4). Le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta devraient réévaluer ces préférences, ce qui contribuerait aussi à lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (GES) dont le secteur de l'énergie constitue une source importante. En outre, une telle mesure accroîtrait la part de l'industrie du pétrole et du gaz dans les recettes des gouvernements, ce qui serait plus conforme aux bénéfices qu'elle génère (graphique 3.5).

Graphique 3.5. **Revenus gouvernementaux venant du secteur pétrolier**

En pourcentage du PIB



Source : Statistique Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355000632344>

Mesures fiscales souhaitables

Il ne faut pas en déduire que les instruments fiscaux ciblés sont systématiquement à proscrire. Face à des externalités évidentes, les crédits d'impôt ou les surtaxes visant à modifier le comportement des ménages dans le sens voulu, parfois associés à un subventionnement et une réglementation, peuvent aboutir à de meilleurs résultats sociaux. La règle générale est qu'ils doivent être appliqués à l'ensemble des entreprises et des secteurs selon des conditions identiques ; à défaut, des avantages fiscaux non neutres pourraient être introduits dans le régime d'imposition, sous couvert d'arguments tenant aux externalités.

Pratiquement tous les pays de l'OCDE accordent des subventions fiscales à la recherche privée pour faire face à l'existence d'externalités et donc à la pénurie d'investissements dans la R-D en l'absence de soutien public. Les crédits de R-D comptent parmi les 10 principales dépenses fiscales fédérales au Canada (tableau 3.6), bien que d'après les statistiques relatives à la productivité multifactorielle, ces dépenses ne semblent pas avoir beaucoup d'effets (voir le chapitre 1). Le système canadien de crédits d'impôt en faveur de la R-D mériterait donc un examen supplémentaire pour s'assurer qu'il utilise les ressources à bon escient. Il se peut que son incidence soit diluée en accordant un crédit beaucoup plus important aux petites entreprises canadiennes (encadré 3.2).

Encadré 3.2. **Les crédits d'impôt à la R-D, mécanisme pour remédier aux externalités sociales**

Les crédits d'impôt à la R-D sont un excellent exemple de subvention fiscale justifiée, largement employée dans les pays de l'OCDE au motif que la R-D procure des avantages à l'ensemble de la société (diffusion de connaissances), et pas seulement à l'entreprise qui effectue l'investissement. Ils sont *a priori* plus efficaces que les subventions à la recherche, coûteuses au plan administratif et susceptibles de favoritisme de la part des pouvoirs publics, bien que la recherche fondamentale qui est généralement le fait du secteur privé ou d'universités à but non lucratif puisse nécessiter une approche fondée sur les subventions. La gestion d'un crédit d'impôt a elle aussi un coût, car il faut veiller à ce qu'il ne soit pas dévoyé par des entreprises qui maquillent leurs dépenses diverses en frais de « R-D ».

Le Canada est, au sein de l'OCDE et dans un large groupe de pays émergents à économie de marché, l'un de ceux qui offre les aides fiscales les plus généreuses à la R-D (OCDE, 2008c). La subvention marginale effective (réduction du TEMI) pour les grandes entreprises est proche de 120 % (contre 30 % aux États-Unis ; voir Lester *et al.*, 2007). Le rang élevé du Canada reflète le crédit fédéral substantiel au titre des activités de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE) pour les dépenses courantes éligibles (principalement des salaires), à quoi s'ajoutent les dispositifs supplémentaires des provinces. Parsons et Phillips (2007) mesurent l'efficacité du crédit RS&DE pour les petites et les grandes entreprises, et constatent un effet socio-économique positif (après prise en compte des coûts administratifs non négligeables) d'environ 11 cents par dollar de manque à gagner. Ce chiffre résulte de la différence entre le coût estimé à 30 % généré par des impôts supplémentaires provoquant des distorsions et le rendement de 41 % des dépenses supplémentaires consacrées à la R-D. Ce résultat ne fait pas la distinction entre gains nominaux et gains réels, de sorte que les salaires des travailleurs affectés à la R-D pourraient en principe être tirés à la hausse par les subventions publiques si le manque de professionnels dûment qualifiés restreignait l'offre.

À l'heure actuelle, 32 % de la valeur totale des crédits d'impôt RS&DE bénéficient aux petites entreprises, qui représentent probablement une fraction beaucoup plus faible de la R-D dans l'ensemble de l'économie, bien que le plafond du capital imposable pour accéder à ces crédits vienne d'être sensiblement relevé. Les travaux futurs devront déterminer si le nivellement par le bas des crédits d'impôt alloués aux petites et aux grandes entreprises canadiennes – respectivement de 35 et 20 % – augmenterait le rendement public dans la mesure où les grandes entreprises et celles étrangères pourraient être mieux placées pour investir dans la R-D. Les recherches menées par l'OCDE donnent à penser que les incitations fiscales peuvent être efficaces lorsque les entreprises se heurtent à des contraintes financières et qu'elles stimulent la R-D plus fortement que les subventions publiques directes, mais que leur incidence globale sur l'innovation est minime (Jaumotte et Pain, 2005).

Même si le gouvernement a proposé un système d'échange de droits d'émissions de GES (voir le chapitre 4), il devrait envisager une taxe sur les émissions de carbone des secteurs non couverts afin d'internaliser les coûts escomptés pour les générations futures des contributions actuelles du Canada au réchauffement climatique¹³. Les taxes d'accise existantes sur l'environnement pourraient être élargies afin d'inclure d'autres sources énergétiques et de mieux tenir compte des émissions. Le taux d'imposition devrait varier en fonction du préjudice écologique causé par les différentes sources d'énergie. Il faudrait également fixer la taxe à un niveau adéquat pour décourager les activités émettrices et favoriser le développement de technologies plus propres. Cette taxe ne doit pas être considérée comme un instrument de collecte de recettes. Comme on l'a vu avec les taxes sur l'alcool, le tabac et les jeux, les taux d'imposition retenus visent souvent à atteindre des objectifs de recettes plutôt qu'à dissuader de consommer ces produits. Les pouvoirs publics deviennent tributaires de ces recettes et peuvent négliger d'autres objectifs sociaux (Mintz, 2007)¹⁴. Pour éviter ce travers et susciter une adhésion politique, ils pourraient annoncer des réductions équivalentes d'autres impôts (sur les sociétés) dès lors que la taxe proposée sur les émissions dégage des recettes¹⁵. De fait, la province de Colombie-Britannique a sans doute montré l'exemple au reste du pays avec son budget 2008, puisqu'elle taxe les émissions de GES provenant de combustibles fossiles et a décidé que les recettes générées par cette taxe sur le carbone seraient restituées aux contribuables par la diminution d'autres impôts.

Concurrence fiscale transfrontalière et effets de fuite

En tant que pays du G7, le Canada n'est pas une « petite » économie ouverte, mais face au géant américain avec qui il entretient de nombreuses relations commerciales, d'investissement et de production, il est très vulnérable aux changements de taux d'imposition, et ce à double titre. *Premièrement*, une baisse des taux aux États-Unis amputerait l'assiette d'imposition du Canada dans la mesure où les entreprises multinationales s'arrangeraient pour réduire leur dette fiscale. *Deuxièmement*, si les taux d'imposition effectifs américains baissent et si le Canada ne réagit pas, les États-Unis deviendraient une destination plus attrayante pour de nombreuses activités économiques pouvant s'établir dans l'un ou l'autre de ces pays (McLure, 2005). Cette dernière hypothèse traduit le fait que les rentes spécifiques de localisation (comme la taille du marché, les effets d'agglomération et de réseau, la disponibilité d'infrastructures, la qualité de la main-d'œuvre, etc.) sont un déterminant puissant des flux d'IDE et sont vraisemblablement élevées aux États-Unis, qui peuvent en principe augmenter leur taux d'imposition en conséquence. De même, le Canada peut espérer tirer des avantages considérables de baisses compétitives de ses taux légaux et effectifs, grâce aux entrées de ressources réelles et de bénéfices déclarés.

La concurrence fiscale pour les flux d'IDE

Les investisseurs étrangers réagiront sans doute aux incitations fiscales, peut-être même davantage que les investisseurs nationaux, car ce capital est par nature « mobile ». Néanmoins, les interactions entre les législations fiscales du pays d'origine et du pays d'accueil, qui englobent leurs taux d'imposition effectifs¹⁶, les mécanismes de retenue à la source et les conventions fiscales ont leur importance, tout comme les impôts dans d'autres pays d'accueil potentiels. Même si les coûts de main-d'œuvre, eux-mêmes déterminés par le coin fiscal sur le travail, et les facteurs liés à l'environnement d'affaires peuvent être des déterminants plus importants des choix du lieu d'implantation de l'IDE (Hajkova et al., 2006), l'ampleur des réductions de l'impôt sur les sociétés, déjà mises en

œuvre ou envisagées, est telle que même une réaction marginale des investisseurs étrangers, pourrait entraîner un afflux massif de capitaux au Canada, à condition que le régime de l'investissement direct étranger reste ouvert et que les autorités ne réagissent pas excessivement aux craintes « d'affaiblissement » des entreprises canadiennes.

Arbitrage fiscal international

L'arbitrage fiscal – lorsqu'un investisseur paie un intérêt déductible afin de financer un investissement bénéficiant de conditions fiscales avantageuses – est généralement encadré par le droit fiscal, mais peut aller au-delà de la simple déduction des intérêts pour concerner, par exemple, des stratégies agressives de manipulation des prix de transfert et de placement de la dette visant à transférer les bénéfices vers des pays peu taxés et à s'endetter dans des pays où les impôts sont élevés comme au Canada, où la valeur de leurs déductions serait plus élevée. L'OCDE (2006b) constate qu'une fraction significative de la hausse des cours des actions associée aux fusions et acquisitions provient de la possibilité de procéder à des déductions fiscales massives au titre du large recours à l'endettement effectué pour financer ces opérations. La baisse des taux légaux réduira fortement la rentabilité de cet arbitrage, le tournant même à l'avantage du Canada et limitant le manque à gagner. Le Canada a récemment mis fin à certains types d'arbitrage fiscal et développe l'échange de renseignements et d'autres formes de coopération afin de dissuader l'optimisation fiscale internationale (encadré 3.3).

Encadré 3.3. Mesures visant à lutter contre l'optimisation fiscale internationale abusive

Les mesures fiscales de portée internationale contenues dans le budget fédéral 2007 prévoient d'importantes initiatives pour lutter contre la planification fiscale internationale agressive par les groupes multinationaux et contre l'utilisation des lois sur le secret dans d'autres pays qui favorisent l'évasion fiscale au Canada, deux phénomènes qui provoquent une érosion importante des recettes fiscales canadiennes. Ces propositions entendent réagir à l'utilisation, par les groupes multinationaux, des pays à faible charge fiscale et d'autres mécanismes d'évasion afin de bénéficier d'une double déduction pour la même dépense de financement.

Concernant l'utilisation des pays adeptes du secret, le Canada a annoncé qu'il ne conclurait pas de nouvelles conventions fiscales et ne mettrait pas à jour celles existantes si le pays partenaire refuse de respecter les normes internationales les plus rigoureuses en matière de transparence et d'échange de renseignements à des fins fiscales établies par l'OCDE. En outre, un pays qui conclut un accord d'échange de renseignements fiscaux (TIEA) avec le Canada bénéficiera d'un avantage important jusqu'à présent réservé aux parties à une convention fiscale : les revenus actifs perçus dans ce pays par les filiales de sociétés canadiennes seront éligibles au système de surplus exonéré en vigueur au Canada, de sorte que les dividendes versés à la société mère canadienne à partir de revenus d'entreprise ne seront pas imposables au Canada. En revanche, les revenus perçus dans un pays qui n'a pas conclu de TIEA avec le Canada dans les cinq ans à compter de l'ouverture des négociations (et n'a pas de convention fiscale avec le Canada) seront soumis à l'impôt acquitté par la société mère à mesure qu'il sera gagné. Cette mesure devrait préserver l'assiette d'imposition canadienne tout en augmentant le nombre de pays où les entreprises canadiennes peuvent réaliser un bénéfice commercial exonéré de l'impôt canadien. À cet égard, il convient de féliciter le Canada pour son adhésion publique aux normes de l'OCDE concernant la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale, car elle montre que ces normes peuvent être compatibles avec un système fiscal international compétitif.

La décision du Canada d'acquiescer à un avantage fiscal notable vis-à-vis des États-Unis et d'autres pays du G7 est très sensée. Néanmoins, cette stratégie pourrait, si elle est poussée à l'extrême, rapprocher les taux des impôts sur le capital de zéro, selon une logique du « nivellement par le bas », surtout dans les petites économies ouvertes¹⁷. Certains experts prévoient donc la disparition de l'impôt sur les bénéfices des sociétés¹⁸, tandis que d'autres sont favorables à son abolition par le transfert de l'imposition des revenus du capital sur les particuliers. Toutefois, des arguments plaident en faveur du maintien d'un impôt sur les bénéfices des sociétés, essentiellement en raison de son utilité en tant que retenue à la source sur les revenus des personnes physiques¹⁹. L'imposition de rendements incertains d'activités entrepreneuriales (par des dispositions de report de pertes sur les exercices antérieurs ou postérieurs) peut aussi être considérée comme une forme de partage des risques avec les pouvoirs publics (OCDE, 2006b).

Les enjeux de l'imposition des personnes physiques – concilier efficience et équité

Le Canada arrive au quatrième rang de l'OCDE pour les taux d'activité, mais des coins fiscaux élevés dissuadent le travail et suscitent des préoccupations croissantes compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre dans de nombreuses régions et du vieillissement de la population. De fait, la participation des catégories marginales est faible, et celle des travailleurs âgés tout juste dans la moyenne. Les impôts sur le revenu dissuadent les ménages d'épargner, condition pourtant indispensable à une croissance durable et à l'équilibre des finances publiques. L'imposition marginale élevée des revenus du travail futurs réduit aussi les avantages liés au niveau d'éducation. Toutefois, les réformes fiscales axées sur l'efficience – afin de stimuler l'épargne, le travail et les investissements dans le capital humain – atténuent souvent la progressivité de l'impôt. Les impôts sur la consommation doublés d'un meilleur ciblage des allègements fiscaux sur les personnes qui en ont le plus besoin (progressivité concentrée au bas de l'échelle des revenus) pourraient contribuer à résoudre ce dilemme.

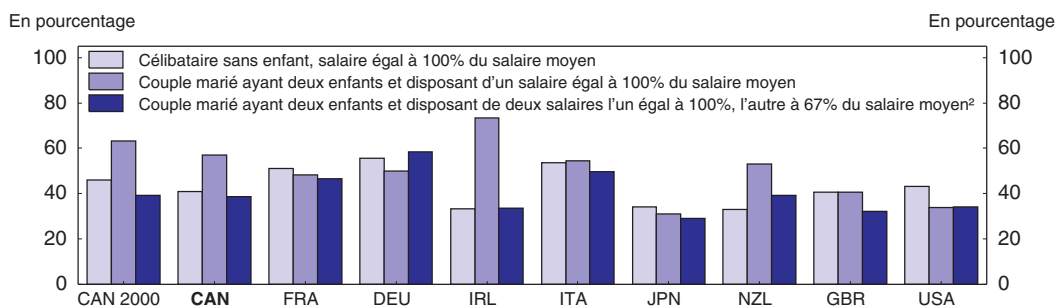
Distorsions créées par l'impôt : taux d'activité, travail, et études

Les impôts sur les salaires renforcent l'attrait des loisirs ou de la production domestique par rapport au travail rémunéré, mais imposent un surcroît de travail pour maintenir un revenu constant. Le taux d'imposition effectif moyen est un facteur qui entre dans la décision de rejoindre le marché du travail au niveau de la marge extensive : le choix discret de travailler ou non et le choix du lieu (province ou pays). Le taux d'imposition effectif marginal détermine le choix professionnel au niveau de la marge intensive : pour le travailleur célibataire, le nombre d'heures travaillées ; pour le ménage, la décision du second porteur de revenu de travailler ou non, à temps complet ou partiel ; pour les personnes handicapées ou à faible revenu, la décision de travailler plutôt que de percevoir des prestations ; et pour les personnes pouvant partir à la retraite, à quel moment elles le feront. La demande de main-d'œuvre est réduite par les cotisations patronales de sécurité sociale, qui viennent s'ajouter aux salaires, mais le salaire d'équilibre peut baisser, absorbant en définitive tout ou partie de ces coûts si le pouvoir de négociation des travailleurs (et donc le partage de la rente) et les systèmes de prestations publiques sont suffisamment faibles. Les impôts frappant les sociétés auront également tendance à se traduire par une baisse des salaires et de la productivité, surtout dans une petite économie ouverte, ce qui représente une double ponction fiscale sur les salaires des travailleurs.

Le coin fiscal traduit les effets sur la rémunération nette des travailleurs des différents impôts sur le travail, à savoir les cotisations de sécurité sociale et les prélèvements sur les salaires, à quoi s'ajoute l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Au Canada, le coin marginal sur le salaire moyen oscille entre 40 et 60 %, en fonction du type de ménage – il est plus élevé qu'aux États-Unis mais plus faible qu'en Europe pour certaines catégories de ménages (graphique 3.6)²⁰. Les travaux empiriques réalisés par l'OCDE révèlent un lien marqué entre le coin fiscal et les effets sur le marché du travail : en moyenne, dans l'OCDE, chaque tranche de 10 points de pourcentage de coin fiscal supplémentaire réduit l'apport de main-d'œuvre de 3 % (Nickell, 2004). Bassanini et Duval (2006) montrent que la hausse du taux de chômage structurel au Canada entre 1982 et 1993 reflétait principalement l'augmentation du coin fiscal, avec l'assouplissement des réglementations des marchés de produits et du travail. Néanmoins, la diminution du coin fiscal depuis le milieu des années 90 a contribué à générer l'effet inverse : le taux de chômage structurel estimé a cédé 1¾ point de pourcentage sur la même période, et les taux de chômage effectifs ont plongé sous l'effet conjugué de phénomènes cycliques (voir le chapitre 2).


Graphique 3.6. Coins fiscaux marginaux sur le travail¹

2007



1. Taux marginaux d'imposition couvrant les cotisations salariales et patronales de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des personnes physiques en cas de variation des coûts bruts de main-d'œuvre.
2. Le coin fiscal marginal du second apporteur de revenu rend compte de la fraction de ses gains consacrée au paiement des taxes supplémentaires supportées par le ménage, calculée comme suit : $1 - (\text{augmentation du revenu net du ménage} / \text{augmentation du revenu brut du ménage})$, où le scénario de base est celui d'un couple ayant deux enfants et un salaire égal à 100 % du salaire moyen.

Source : OCDE, Base de données des Impôts sur les salaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355001144000>

La plupart des estimations montrent que la réponse la plus élastique de l'offre de main-d'œuvre au salaire après impôt est celle des femmes mariées, qui apportent un second revenu mais qui supportent aussi des coûts d'opportunité accrus au titre des dépenses de garde d'enfants et/ou d'assistance aux personnes âgées. Le système fiscal canadien encourage efficacement la participation des femmes, et compte tenu de la faible croissance de la productivité, l'augmentation du taux d'activité des femmes a été la principale source de progression du revenu réel par habitant au cours de la dernière décennie (voir chapitre 1). Deux événements ont été déterminants à cet égard. À la fin des années 80, l'exemption fédérale pour conjoint a été remplacée par un crédit non récupérable. Cette mesure a supprimé le caractère « conjoint » du système d'imposition individuelle, et l'activité féminine est montée en flèche²¹. À la fin des années 90, les baisses d'impôts et les augmentations de prestations en faveur des ménages à bas revenu, et notamment des allocations familiales²², ont fortement réduit le coin fiscal pour les seconds apporteurs de

revenu, et l'activité féminine a atteint un niveau comparable à celui des pays nordiques. Le coin fiscal pour le second apporteur de revenu reste plus élevé qu'au Japon et que dans la plupart des autres pays anglophones, mais est beaucoup plus faible qu'en Europe continentale. Toutefois, le budget fédéral 2007 a augmenté l'exemption pour conjoint en faveur du premier apporteur de revenu réintroduite précédemment, et même si la hausse est symbolique, elle risque une fois encore d'amplifier le caractère conjoint du système.

Les TEMI révèlent les contre-incitations dues au retrait des prestations conjugué à l'imposition des revenus d'activité

Des contre-incitations à travailler particulièrement fortes frappent les groupes marginaux – personnes handicapées, minorités ethniques, immigrants, parents isolés, personnes seules, chômeurs de longue durée, travailleurs peu qualifiés, anciens détenus, etc. –, qui ont souvent droit à une aide sociale. Ils sont confrontés à des taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) extrêmement élevés, du fait que les prestations sont retirées compte tenu du revenu d'activité ou de retraite : le TEMI peut atteindre 100 %, voire plus, si les impôts sont perçus à des niveaux de revenu ouvrant droit aux prestations, comme dans certaines provinces. Les primo-demandeurs d'emploi peuvent se trouver évincés du marché du travail et privés ainsi d'une chance d'acquérir des compétences, en raison de lourdes charges sociales au niveau d'entrée, doublées de salaires minimums contraignants.

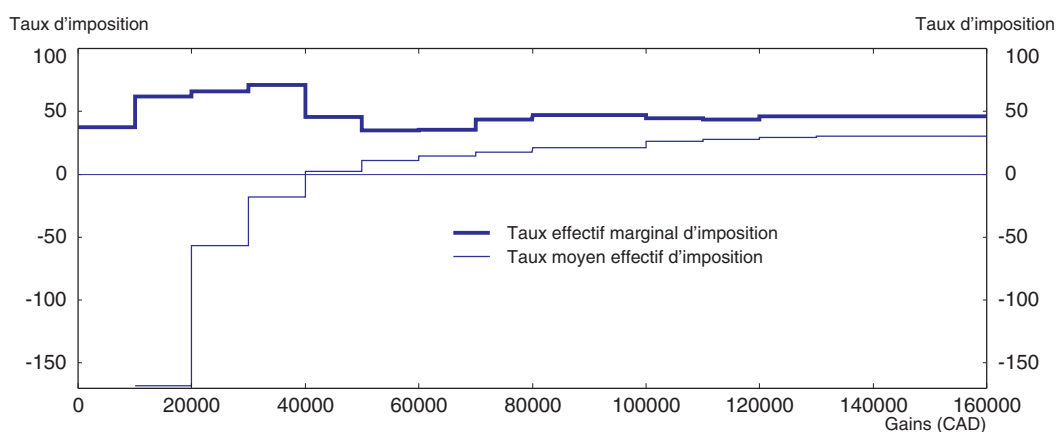
Certains pays de l'OCDE s'efforcent d'insérer les travailleurs marginaux ou les personnes exerçant un premier emploi en allégeant les charges sociales. Le Canada a récemment institué des crédits d'impôt fédéraux liés à l'exercice d'un emploi (prestation fiscale pour le revenu gagné, PFRG) et d'autres crédits d'impôt remboursables, notamment pour garde d'enfants, s'ajoutant au crédit de TPS de 1991 qui compense fictivement une partie de la TPS acquittée par les familles à revenu faible ou modeste. Ces crédits d'impôt remboursables sont supprimés progressivement à mesure que le revenu augmente. Le crédit d'impôt au titre du revenu d'activité des États-Unis (*Earned Income Tax Credit*), qui a servi de modèle au PFRG, a permis d'augmenter le taux d'activité des personnes à bas revenu et de faire reculer la pauvreté²³ et est de loin le plus important mécanisme fédéral d'aide des États-Unis, même s'il est coûteux. Au Canada, les provinces exercent les principales compétences en matière de prestations sociales. Ces prestations ont pour effet secondaire d'accroître les TEMI lorsqu'elles sont supprimées progressivement avec la hausse du revenu d'activité, ce qui affaiblit les incitations à travailler sur une plus grande partie de l'éventail des revenus. Les coûts de l'exercice d'une activité sont même sous-estimés par les TEMI mesurés, car il faut y ajouter la perte de prestations non monétaires telles que la gratuité des services médicaux et dentaires.

Les taux effectifs marginaux d'imposition des Canadiens à bas revenu sont très différents selon la province et le type de ménage, en fonction de la structure de la taxation des revenus et des régimes d'aide au revenu. Dans certaines juridictions, les TEMI peuvent atteindre 100 % pour les familles bénéficiant des aides sociales, bien que la PFRG ait un effet compensatoire à partir d'un revenu annuel de 3 000 CAD. Pour l'Ontario, la plus grande province, le taux de réduction des prestations sociales a été ramené ces dernières années à 5 % et l'abattement initial sur les revenus a été supprimé²⁴. Cela élimine les fortes pointes du TEMI à des niveaux très bas de revenu, mais en reportant le problème sur les revenus modestes. En Ontario, les TEMI avoisinent 60-70 % entre 10 000 et 40 000 CAD de revenus annuels, avec la reprise partielle de certaines prestations fédérales et provinciales

accordées sous conditions de ressources. Ils tombent ensuite à un minimum de 35 % entre des revenus de 60 000 et 80 000 CAD avant de se stabiliser à 46 %, tout près des taux moyens effectifs (graphique 3.7). Des taux marginaux élevés aux niveaux moyens de revenu (où la densité des contribuables est également la plus forte) continuent d'affaiblir l'effort de travail et/ou induisent des pratiques d'optimisation fiscale et de fraude, surtout parmi les travailleurs indépendants – dans l'un et l'autre cas, il en résulte une contraction de la base d'imposition. En revanche, la réactivité de l'offre de main-d'œuvre aux pointes des TEMI pourrait également diminuer à mesure que le revenu augmente, les perspectives de mobilité salariale ascendante se renforçant également.

Graphique 3.7. Taux effectifs marginaux et moyens d'imposition des gains

Couple marié, avec deux enfants, disposant d'un seul salaire dans l'Ontario, 2007



Source : Calculs du ministère des Finances, Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355012002757>

Il semble possible de réaliser des gains d'efficacité en baissant les taux légaux d'imposition sur l'ensemble de l'échelle des revenus. En outre, il pourrait être utile de réduire progressivement les prestations en espèces bien avant que soient atteintes les tranches moyennes de revenu, et même si cela entraîne une hausse des TEMI aux niveaux inférieurs de revenu, on pourrait atténuer cet effet en utilisant les économies correspondantes pour baisser les taux d'imposition du revenu. De plus, une meilleure harmonisation avec les prestations en espèces des provinces pourrait renforcer l'incitation au travail découlant des crédits d'impôt fédéraux en lisant les pointes des TEMI.

Les pénuries aiguës de main-d'œuvre dans des régions en plein essor comme l'Alberta devraient susciter une hausse des taux d'activité des groupes marginaux tout en attirant des migrants d'autres régions du Canada. Toutefois, on l'a vu, les TEMI sont excessivement élevés pour les groupes marginaux. Ils le sont sans doute également pour les travailleurs sans emploi des régions pauvres comme les provinces de l'Atlantique, ce qui freine leurs incitations à chercher du travail ; en effet, dans les régions les plus éprouvées par le chômage, les prestations d'assurance-emploi (AE) ont un niveau plus élevé, générateur d'effets pervers, et une durée de versement plus longue. Certes, la mobilité de la main-d'œuvre est déjà considérable et le redéploiement des facteurs en réponse à la flambée des prix des produits de base s'est déroulé sans heurts (voir chapitre 1), mais le processus pourrait être amélioré. L'étude *Objectif croissance* a recommandé de réduire les prestations AE afin d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre, d'autant plus que les prestations liées à

l'exercice d'un emploi sont désormais octroyées par le biais du système fiscal. Les objectifs de politique régionale devraient être poursuivis à l'aide d'instruments plus transparents et générant moins de distorsions.

Des taux marginaux élevés peuvent limiter les capacités d'innovation

Les TEMI applicables aux revenus élevés, qui sont corrélés avec la progressivité du système fiscal, peuvent fausser les incitations à investir dans les études. Cela affaiblit l'impact des subventions publiques à l'éducation (Mintz, 2006). À l'inverse, des taux moyens effectifs élevés (susceptibles d'être étroitement corrélés avec les TEMI) réduisent le coût d'opportunité des études, mais lorsqu'ils se doublent de subventions à l'éducation généreuses, ils peuvent avoir pour effet pervers de prolonger la scolarité et de raccourcir la vie professionnelle. Selon des recherches de l'OCDE, la fiscalité peut avoir une réelle incidence sur l'enseignement supérieur, notamment au Canada (Oliveira Martins, 2007), si bien qu'une réduction des taux marginaux supérieurs d'imposition pourrait encourager davantage les investissements en capital humain. De même, il serait peut-être souhaitable de remplacer les crédits d'impôt pour frais de scolarité, qui s'apparentent à une « aide sociale aux classes moyennes », par des prêts remboursables sous conditions de ressources (OCDE, 2007).

Mais il importe aussi que la demande pour les compétences acquises soit suffisante et du type approprié. Étant donné que des taux marginaux supérieurs d'imposition élevés diminuent la rentabilité de la prise de risque par les individus, abaisser ces taux pourrait stimuler l'entrepreneuriat et l'activité innovante dans l'économie. On l'a vu, un coin fiscal plus faible rendrait le Canada plus attractif pour l'IDE, et, partant, favoriserait la diffusion du savoir international qui enrichit le capital humain national. Conjuguée à la réforme de l'impôt sur les sociétés, une ouverture accrue au capital étranger stimulera également la concurrence sur les marchés, poussant ainsi les entreprises à innover et, par conséquent, à demander des compétences de recherche et de gestion. Il apparaît donc important de réduire les taux marginaux supérieurs d'imposition – qui placent toujours le Canada au second rang du G7 (graphique 3.2) – afin d'accélérer la croissance de la PTF²⁵.

Réduire les contre-incitations fiscales à épargner

Les taux d'épargne nets des ménages sont tombés à des niveaux sans précédent au Canada. Cette dégradation reflète en partie une longue période de conditions monétaires exceptionnellement souples, ainsi qu'une valorisation du patrimoine des ménages grâce aux gains en capital. Néanmoins, l'épargne est cruciale pour une croissance à long terme viable, car elle aide à financer les investissements générateurs de gains de productivité, même s'il est vrai que le Canada affiche un excédent d'épargne nationale depuis de nombreuses années et que l'investissement intérieur peut (jusqu'à un certain point) être financé par l'épargne étrangère. Facteur tout aussi important, un taux robuste d'épargne des ménages favorise la viabilité budgétaire, car les régimes publics de retraite réformés font de plus en plus appel aux pensions privées pour compléter les revenus à la retraite.

De même que l'impôt sur le travail, l'impôt sur l'épargne a un double impact : il pénalise la consommation future par rapport aux dépenses actuelles (distorsion intertemporelle), réduisant ainsi l'incitation à épargner, mais en outre il oblige à épargner davantage pour atteindre un niveau cible de richesse future. Des TEMI de 46 % pour les titulaires des revenus les plus élevés et de 60 % ou plus pour les bas revenus, s'ajoutant à un prélèvement inflationniste même modéré, annulent pratiquement la rémunération de

l'épargne, et cette distorsion s'accroît fortement à mesure que l'horizon des placements s'allonge²⁶. Afin d'encourager le développement de l'épargne et de l'investissement, les autorités ont donc défiscalisé une forte proportion de l'épargne des ménages.

Imposition réduite des revenus des actionnaires

La taxation réduite des revenus en capital des actionnaires est pratiquée, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, afin de limiter la « double imposition » des bénéfices des sociétés. En effet, les bénéfices des sociétés après impôt sont soit a) distribués sous la forme de dividendes, soit b) réinvestis, ce qui entraîne une valorisation des actions, et dans les deux cas il en résulte une nouvelle exigibilité fiscale au niveau de l'actionnaire. Par conséquent, compte tenu de l'impôt sur les sociétés acquitté antérieurement, les dividendes versés au Canada bénéficient d'un crédit d'impôt correspondant²⁷, tandis que les gains en capital bénéficient d'une exonération à hauteur de 50 % et ne sont taxés qu'au moment de leur réalisation et non au moment où ils sont constitués. Une exonération à vie plafonnée des gains en capital au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est prévue pour les agriculteurs, les pêcheurs et les propriétaires de petites entreprises ; elle a été fortement majorée dans le budget fédéral 2007. Le crédit d'impôt pour les dividendes et l'exonération des gains en capital de 50 % font que les revenus d'investissement en actions non défiscalisés sont taxés à un taux global à peu près comparable à celui des autres formes de revenu, ce qui, en améliorant la neutralité entre les placements en actions et en obligations, réduit les distorsions sur le marché financier. Ces allègements aident à « intégrer » l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)²⁸, mais il peut subsister d'autres éléments de non-neutralité entre les deux régimes fiscaux²⁹.

Le traitement fiscal du logement est proche d'un régime d'imposition de la consommation

Pour la plupart des individus, le logement est de loin le principal investissement. Un impôt sur le revenu réellement exhaustif suppose que les particuliers acquittent l'impôt sur le revenu locatif imputé du logement qu'ils possèdent et occupent, tout en déduisant leurs intérêts hypothécaires et leurs frais d'entretien et d'amortissement. Le Canada ne taxe pas le revenu imputé et n'autorise pas la déduction des intérêts hypothécaires et des autres frais – il applique donc essentiellement un impôt sur la consommation, même si les plus-values sont exonérées lors de la vente. Le revenu locatif explicite d'un bien loué est taxé dans l'optique du revenu, c'est-à-dire compte tenu des frais d'amortissement et des autres coûts, y compris les paiements d'intérêts hypothécaires, tandis que les plus-values bénéficient, comme les actions, d'une exonération à 50 %. La taxe foncière doit être acquittée à l'échelon provincial et à l'échelon local ; on pourrait la considérer non seulement comme un impôt sur le patrimoine, mais aussi comme une sorte de redevance d'usage au titre des services publics locaux et des aménités qui maintiennent la valeur du bien et contribuent à l'agrément du logement. Toutefois, l'impôt sur les biens résidentiels est sans doute fixé à un niveau trop bas à cet effet (voir ci-après).

Étant donné qu'un impôt sur la consommation exonère le rendement normal de l'investissement alors qu'un impôt sur le revenu ne le fait pas (Auerbach, 2006), la propriété du logement bénéficie d'un avantage fiscal sur la location et sur d'autres types d'investissement non défiscalisés, avantage amplifié par l'exonération des plus-values qui, en tant que rente économique, devraient être taxées selon l'un ou l'autre régime. Il est

difficile de savoir si le gain final est substantiel, car le rendement normal (en gros, le taux d'intérêt d'un placement sans risque) n'est pas lui-même très élevé, mais le loyer imputé l'est davantage. Ce qui est sûr, c'est que le traitement en vigueur au Canada évite les fortes distorsions observées dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, qui exonèrent d'office les paiements d'intérêts hypothécaires tout en s'abstenant de taxer les loyers implicites des logements occupés par leurs propriétaires (à quoi s'ajoute l'exonération des plus-values lors de la vente, souvent subordonnée à l'achat d'un nouveau logement). Par ailleurs, étant donné que le logement est soumis à un quasi-impôt sur la consommation, comme la plupart des autres types d'épargne (voir ci-après) on peut penser que le Canada est prêt à s'orienter vers un impôt sur la consommation applicable à la totalité de l'épargne.

Application d'un impôt sur la consommation aux régimes d'épargne-retraite agréés

Les investisseurs peuvent mettre des revenus d'épargne à l'abri de l'impôt en investissant dans des régimes de pension agréés (RPA) ou dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), jusqu'à concurrence d'un plafond déterminé. La plupart des formes d'actifs financiers peuvent être détenues dans ces régimes, et les revenus et les pertes sont traités de façon égale. Le régime fiscal est du type « EET » (exonération, exonération, taxation) ; autrement dit, la contribution initiale et les revenus correspondants ne sont pas taxés pendant la vie professionnelle de l'individu, mais les retraits sont taxés au moment de la retraite. Là encore, il s'agit d'un traitement dans l'optique de la consommation : en effet, puisque l'investissement initial est entièrement défiscalisé (le rendement normal est exonéré), le revenu n'est taxé que dans la mesure où il est consommé. Du point de vue des pouvoirs publics, les recettes seront davantage nécessaires lorsque la population vieillira que ce n'est le cas actuellement (aujourd'hui, elles pourraient être dissipées en réductions d'impôts au lieu d'être épargnées pour couvrir les besoins futurs du vieillissement). Cependant, ces instruments d'épargne assortis d'avantages fiscaux tendront à évincer les instruments financiers non éligibles, dont les rendements après impôt et ajustés des risques sont très faibles ou négatifs.

Beaucoup de personnes âgées à faible revenu se voient appliquer des TEMI extrêmement élevés sur leurs revenus de retraite : environ 70 % pour les célibataires ayant des revenus annuels de l'ordre de 17 000-21 000 CAD, cela à cause de la reprise partielle des prestations de vieillesse, notamment du Supplément de revenu garanti (SRG) (Mintz, 2006). Cet impôt effectif peut largement dépasser l'économie fiscale réalisée en cotisant pendant la période d'activité. Par conséquent, les personnes à bas revenu n'ont guère intérêt à cotiser aux plans d'épargne-retraite tels qu'ils étaient conçus jusqu'à présent. Le budget fédéral 2008 prévoit un nouveau Compte d'épargne libre d'impôts, c'est-à-dire un régime d'épargne « prépayé » (ou « TEE ») dans lequel les cotisations proviennent des revenus après impôt, alors que les revenus des placements, y compris les gains en capital et tous les retraits, sont exonérés d'impôt. Ce régime apparaît parfaitement adapté aux cas dans lesquels le revenu et, par conséquent, le taux marginal d'imposition, sont plus bas pendant la vie active qu'au moment de la retraite. Autoriser les retraits sans pénalité avant le départ à la retraite est une autre solution qui convient pour l'épargnant plus pauvre. Le budget spécifie en outre que les revenus du Compte d'épargne libre d'impôts et les retraits sur ce compte n'affecteront pas l'éligibilité aux prestations et crédits fédéraux sous conditions de ressources, ce qui garantit que les retraits seront exemptés du critère de ressources au titre du SRG, condition essentielle à la réussite de la réforme (Poschmann et Robson, 2004). Le plafond modeste des versements annuels (5 000 CAD, contre 20 000 CAD pour les régimes

EET) devrait probablement être maintenu, le régime s'adressant aux petits épargnants, étant donné qu'une exonération illimitée des plus-values et des autres revenus « hors norme » risquerait d'être régressive et coûteuse pour le budget.

Les exonérations fiscales de l'épargne-retraite absorbent l'essentiel des dépenses fiscales fédérales, et elles affichent la hausse la plus rapide (avec les allègements sur les gains en capital et les crédits pour la R-D), ce qui témoigne de la vive hausse des revenus d'investissement (tableau 3.6). Il importe de se demander si toutes ces dépenses fiscales augmentent réellement l'épargne nationale et n'entraînent pas un simple transfert au détriment des formes d'épargne ne bénéficiant pas d'allègements fiscaux. À en juger par les données d'observation provenant d'autres pays, les dégrèvements d'impôts en faveur de l'épargne-retraite ne créent guère d'épargne nouvelle (OCDE, 2006a). Par contre, au Canada, au fur et à mesure que le Compte d'épargne libre d'impôts prendra de l'ampleur, on s'attend à ce qu'approximativement 90 % des individus possèdent tous leurs actifs financiers sous formes défiscalisées. L'effet de déplacement de l'épargne non défiscalisée devrait donc progressivement diminuer. On peut donc penser que la taxation limitée de l'épargne au Canada contribuerait à accroître l'épargne nette. Réduire encore davantage la taxation de l'épargne continuerait d'améliorer la neutralité et l'efficacité du système fiscal canadien.

Sans aucun doute, un traitement favorable de certains types de revenus du capital allège l'impôt effectif sur les revenus du capital. Mais il le fait d'une façon très différente de celle qui consisterait, par exemple, à réduire l'impôt sur le revenu et à compenser les pertes de recettes par un impôt sur la consommation (Auerbach, 2006) : *d'une part*, le traitement différentiel des actifs fausse l'allocation du capital ; *d'autre part* (même si ce phénomène est heureusement moins marqué au Canada), le traitement différentiel des actifs et des passifs, en particulier la déductibilité intégrale des intérêts se conjuguant à une imposition réduite des revenus du capital, incite à emprunter pour investir dans des actifs défiscalisés, et non pas à épargner. Au lieu de tenter d'éliminer une distorsion fiscale en en créant une autre, il vaudrait mieux s'attaquer à la cause du problème, à savoir le niveau élevé des TEMI. Il faudrait donc aller plus vite dans le sens d'un impôt sur la consommation (EET). Certains progrès ont été accomplis dans cette voie ces dernières années, mais cela n'est pas suffisant. Il faudrait étendre le traitement EET actuel aux autres formes d'épargne tout en supprimant tous les plafonds de cotisations. On pourrait faire une exception pour le compte d'épargne libre d'impôts, qui devrait rester de type EET pour éviter la récupération de l'épargne par les personnes à revenu bas ou modeste. Les TEMI seraient uniformisés entre les divers investissements concurrents et l'allocation du capital se trouverait améliorée, et on pourrait assister à un retour d'épargne non défiscalisée investie à l'étranger dans des pays à faible fiscalité. Par ailleurs, les revenus se répartiraient mieux entre les besoins de consommation actuels et futurs, en particulier dans le cas des gros épargnants pour lesquels les plafonds de cotisations représentent une contrainte. La mise en place d'un régime d'épargne-retraite privée obligatoire (comme en Australie), ou d'autres solutions comme une adhésion obligatoire avec abondement, pourraient alors régler le problème des externalités, à savoir qu'en raisonnant à courte vue ou en n'ayant pas les moyens financiers suffisants l'individu n'épargne pas assez pour sa vieillesse.

Considérations d'équité

Les aspects redistributifs semblent être le talon d'Achille de la réforme fiscale. Le programme de réduction d'impôts a été déployé juste au moment où l'éventail des revenus avant impôt au Canada s'est élargi, les revenus du haut de l'échelle affichant une vive

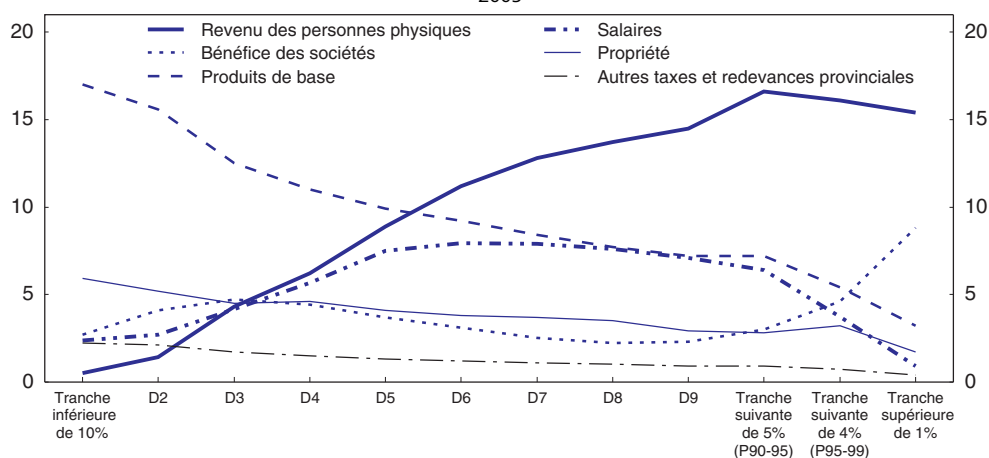
expansion alors que les salaires réels de la tranche inférieure de 80 % stagnent depuis 30 ans. À priori, à mesure qu'un plus grand nombre d'individus se trouvent poussés dans les tranches d'imposition supérieures (correction faite de l'inflation), la progressivité devrait croître en raison d'effets de composition. Cependant, la baisse des taux marginaux supérieurs, le relèvement des seuils des tranches supérieures d'imposition et l'ampleur des allègements d'impôts sur les revenus du capital font que la quasi-totalité des gains de la réforme sont allés aux contribuables les plus fortunés³⁰, étant donné que, pour les contribuables moyens, l'augmentation des prélèvements sur les salaires annule généralement les allègements d'impôt sur le revenu, et le système fiscal dans son ensemble est devenu moins progressif, surtout depuis 2000³¹. Des études montrent que les réductions de l'impôt provincial sur le revenu sont responsables de l'érosion de la progressivité fiscale au Canada (Lee, 2007), même si la redistribution des revenus incombe à la fois aux autorités provinciales et au gouvernement fédéral, par le biais du système fiscal ou de la fourniture de biens et services publics.

Le dilemme classique est que la plupart des réformes génératrices de gains d'efficacité ont aussi pour effet d'élargir l'éventail des revenus. Les esprits critiques font observer qu'une plus grande inégalité des revenus porte en germe des pertes d'efficacité. Ainsi, ce creusement des inégalités est peut-être l'un des facteurs du gonflement de la dette des consommateurs et de l'effondrement de l'épargne nette des ménages, les titulaires de revenus faibles à moyens s'efforçant de rivaliser avec la consommation des plus fortunés. Plus fondamentalement, on fait valoir que ce processus mine la démocratie (Jackson, 2007). On affirme souvent que les dépenses sociales en faveur des pauvres, ainsi que les dépenses d'infrastructure dont bénéficient tous les Canadiens, ont été évincées pour faire place à des réductions d'impôts qui profitent à une minorité d'individus déjà très fortunés. De fait, l'exemple des pays nordiques montre qu'un niveau élevé d'efficacité économique et une fiscalité lourde ne s'excluent pas nécessairement.


Comme on peut le voir au tableau 3.1, la structure fiscale s'est modifiée, la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) diminuant au profit de l'impôt sur les sociétés (IS). Si l'on considère l'incidence estimée de chaque impôt par décile, on constate que l'IS devient très progressif à la partie supérieure, comme on pourrait s'y attendre, tandis que l'IRPP devient simultanément régressif à cause des allègements généreux en faveur des revenus du capital ; à l'inverse, dans la tranche des bas revenus, l'IS est essentiellement régressif tandis que l'IRPP est essentiellement progressif (graphique 3.8). Par conséquent, un transfert de l'IRPP à l'IS serait dans l'ensemble régressif. L'impôt le plus régressif est cependant l'impôt sur la consommation (de biens et de services), qui se traduit par un taux moyen effectif de 15-17 % sur les plus pauvres, mais de moins de 6 % pour les plus riches. Ce constat semble plaider contre des modifications de la structure fiscale allant dans le sens d'une plus grande efficacité qui accordent plus de poids à la taxation de la consommation. Toutefois, la régressivité des impôts sur la consommation est due pour l'essentiel aux accises sur l'alcool et le tabac, à quoi s'ajoute le fait que les provinces appliquant la taxe sur les ventes n'imposent pas la plupart des services. Par conséquent, une majoration de la TVA aurait des effets régressifs plus limités.

Ces arguments doivent être pris au sérieux, mais aussi nuancés. Même un impôt sur le revenu proportionnel peut devenir progressif par ajustement de l'abattement à la base (Zee, 2005). La régressivité pourrait être évitée par le recours à des crédits sur l'impôt au lieu de déductions appliquées aux revenus, car la valeur de ces dernières augmente avec le taux marginal d'imposition du contribuable, alors que les premiers restent invariables. On

Graphique 3.8. **Progressivité de l'impôt**
Taux d'imposition fédéraux-provinciaux combinés, par catégorie
2005



Source : M. Lee (2007), « Eroding Tax Fairness », Centre canadien de politiques alternatives, novembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355038133814>

pourrait aussi faire en sorte que ces crédits d'impôt soient liés au revenu et remboursables (ce qui donnerait un impôt sur le revenu négatif). Ainsi qu'on l'a noté, le Canada a adopté une approche de ce type. Le crédit fédéral remboursable de TPS lié au revenu dans le cadre de l'IRPP corrige partiellement la régressivité de la TPS³². Compte tenu des nouvelles prestations fiscales pour enfants et liées à l'exercice d'un emploi, en 2007 le Canada s'est classé en tête d'un groupe de pays de l'OCDE pour une mesure simple de la progressivité de l'IRPP³³ – il est vrai que ces prestations ont aussi induit des TEMI élevés, en raison de la suppression progressive des prestations. La mobilité intergénérationnelle est parmi les plus fortes de la zone OCDE (chapitre 1). Toutefois, il serait possible d'aller plus loin. La TPS à taux zéro sur les produits alimentaires de consommation courante, qui profite aux riches aussi bien qu'aux pauvres, devrait être abolie et remplacée par une extension du crédit de TPS (qui doublerait, voir tableau 3.6), de manière à renforcer à la fois l'efficacité et l'équité. Les programmes de prestations fédéraux et provinciaux pourraient être mieux coordonnés pour effacer les crêtes des TEMI, qui apparaissent lorsque l'augmentation du revenu déclenche le retrait des prestations. Mais il n'en reste pas moins qu'à la partie supérieure de l'éventail des revenus l'IRPP a un effet régressif pervers. Supprimer les avantages fiscaux spéciaux de certains instruments d'épargne et de certaines catégories de revenus du capital tout en réduisant l'ensemble des taux d'imposition, ainsi qu'on l'a préconisé plus haut, aurait des effets largement compensatoires en termes d'efficacité et accentuerait la pente de la courbe d'incidence de l'impôt, qui s'orienterait à la baisse, ce qui allégerait la pression sur les classes moyennes³⁴.

De plus, les conséquences redistributives négatives de l'adoption d'un impôt sur la consommation sont peut-être plus apparentes que réelles. S'il existe un lissage de la consommation, l'assiette d'un impôt sur la consommation apparaît toujours moins progressive lorsqu'elle est évaluée sur une base annuelle que lorsqu'elle est évaluée sur la vie entière. De fait, l'objectif est d'éliminer la distorsion intertemporelle de la consommation induite par l'impôt sur le revenu. Par conséquent, c'est la base de consommation sur la vie entière qui est à prendre en compte ; elle est égale à l'assiette du revenu sur la vie entière à l'exclusion des donations, qui peuvent aussi être taxées. Le

Canada impose en outre les gains en capital « présumés » au moment du décès, ce qui s'apparente à un droit de succession. Il existe diverses manières d'appliquer un impôt ciblé sur la consommation, mais l'« impôt sur la dépense » semble être le moins régressif (encadré 3.4). Comme le Canada, la plupart des pays s'orientent dans cette direction, par le biais d'instruments d'épargne assortis d'avantages fiscaux. Mais cela implique un traitement inégal des instruments d'épargne qui engendre des distorsions. Au Canada, étant donné que la majeure partie des épargnants (les deux tiers) détiennent déjà toute leur épargne en instruments défiscalisés, et que le logement est taxé sur une base de quasi-consommation, élargir le traitement de la totalité de l'épargne dans l'optique de la consommation ne serait pas trop coûteux et pourrait stimuler l'épargne et réduire les distorsions fiscales de l'allocation du capital.

Encadré 3.4. Vers une taxation fondée sur la consommation

Pratiquement tous les pays de l'OCDE s'orientent vers une taxation fondée sur la consommation, puisqu'ils taxent de plus en plus les revenus du capital à un taux plus faible et plus uniforme que les revenus du travail. Selon Zee (2005), il existe diverses manières de cibler la consommation dans le contexte d'un impôt sur le « revenu » des personnes physiques. Étant donné que taxer le revenu du travail équivaut à taxer la consommation sur le cycle de vie d'un contribuable, ce résultat peut être obtenu par deux réformes, alternatives mais équivalentes, de l'IRPP classique : (1) déplacer la base de l'IRPP vers les salaires (impôt sur les salaires) et (2) autoriser une déduction au titre de l'épargne (impôt sur la dépense).

L'« impôt uniforme » (exemple : impôt de Rabushka-Hall) et l'impôt « USA » (*unlimited savings allowance*, déduction d'épargne illimitée) sont des prélèvements bien connus qui correspondent respectivement aux notions fiscales de salaire et de dépense, mais qui se différencient par le traitement de l'impôt sur les sociétés. L'impôt uniforme remplace l'IRPP/IS classique par une combinaison impôt individuel sur le salaire /impôt sur la trésorerie de la société (déduction immédiate du nouveau capital sans prise en compte des intérêts sur la dette). L'impôt USA remplace l'IRPP/IS classique par une combinaison impôt individuel sur la dépense /taxe sur la valeur ajoutée de l'entreprise dans l'optique de la consommation. L'impôt dual sur le revenu (IDR) exonère le rendement « normal » du capital, mais maintient la progressivité de l'impôt sur le revenu du travail. La Norvège a révisé son IDR afin de contrecarrer la tendance des petites entreprises ou des entreprises à actionnariat restreint à comptabiliser des revenus du travail comme revenus du capital.

Auerbach (2006) a souligné que les effets redistributifs des différentes méthodes de ciblage sur la consommation peuvent être très variables. En particulier, le passage à un impôt sur les salaires est extrêmement régressif, alors que les effets transitoires sur les prix des actifs ou la double imposition implicite du patrimoine ancien dans un système d'exonération totale de l'épargne constituent un important moyen de réaliser des gains d'efficacité et de rétablir la progressivité. En outre, comme on l'a noté ci-dessus, les gains en capital et les autres formes de rente économique continuent d'être taxés dans un régime d'impôt sur la consommation, ce qui contribue à promouvoir l'équité. Ainsi, le ciblage sur la consommation n'est sans doute pas aussi régressif qu'on le craint souvent ; du reste, ce sont les détenteurs de capital « ancien » (et non les défenseurs des pauvres) qui représentent la principale opposition politique à cet impôt et qui exigent des compensations au titre des « coûts de transition ».

Dans certains cas, toutefois, des mesures ponctuelles allant dans le sens d'un impôt sur la consommation peuvent se révéler plus préjudiciables qu'une réforme de l'impôt sur le revenu originel. En particulier, autoriser les déductions pour amortissement accéléré et alléger l'imposition des revenus du capital au niveau individuel sans traiter les frais d'intérêt dans l'optique de la consommation conduit à sacrifier des recettes sans pour autant obtenir les gains d'efficacité ou de simplicité qu'offre un impôt sur la consommation. Un impôt hybride de ce type aboutit à exonérer les rentes économiques, ce que même l'impôt sur la consommation légèrement régressif ne fait pas. Selon Zodrow (2005), qui s'appuie dans ce cas sur l'expérience des États-Unis, des réformes fragmentaires qui rassemblent de façon improvisée divers éléments d'une réforme de l'impôt sur la consommation, mais qui n'intègrent pas toutes ses caractéristiques, peuvent se révéler extrêmement indésirables.

Encadré 3.4. **Vers une taxation fondée sur la consommation** (suite)

Il peut être en outre important d'harmoniser au maximum la taxation de l'épargne et de l'investissement, comme le montrent les exemples donnés ci-dessus de l'impôt uniforme et de l'impôt USA. L'impôt sur les sociétés taxe implicitement l'épargnant, que son épargne soit ou non investie directement dans une société du pays via un fonds de pension ou tout autre instrument d'épargne. Faute de taxation harmonisée de la consommation au niveau des bénéfices des sociétés et des revenus des personnes physiques – ou lors du passage à cette taxation harmonisée – il peut même être judicieux d'appliquer un faible taux d'imposition à l'ensemble de l'épargne, de manière à pouvoir financer de nouvelles baisses de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, tout en préservant un traitement neutre des différents instruments d'épargne, voire un traitement neutre dans le temps. Au Canada, les titulaires de bas et moyen revenus pourraient alors mettre à profit le crédit d'impôt pour les dividendes et l'exonération de moitié des gains en capital (que ne peuvent utiliser actuellement que les épargnants fortunés dépassant les plafonds de cotisations de l'épargne-retraite défiscalisée) afin de compenser tout impôt dû sur leurs revenus d'investissements, de sorte que leur situation ne serait pas plus défavorable qu'avant. Les fonds de pension pourraient aussi bénéficier de cette manière du crédit d'impôt, alors qu'actuellement ils le «perdent» puisqu'ils sont exonérés d'impôt. En revanche, les contribuables les plus fortunés seraient davantage fiscalisés, car la probabilité serait plus faible qu'ils placent leur épargne marginale à l'étranger (ou dans des fiducies de revenu) en présence d'un faible taux de taxation de l'ensemble de l'épargne intérieure, cette taxation pouvant d'ailleurs être légèrement progressive.

Quelques petits pays de l'OCDE à économie ouverte comme la Belgique et les pays scandinaves ont mis en place un impôt sur les sociétés dans l'optique de la consommation ou un impôt dual sur le revenu. Des impôts à taux uniforme ont été adoptés par des pays en transition tels que l'Estonie, la Russie et la Slovaquie, ce qui a apparemment stimulé la discipline fiscale à la faveur de taux d'imposition plus bas et d'une législation fiscale simplifiée. Le Canada est déjà allé loin dans la voie de l'impôt sur la consommation, qui s'applique à une forte proportion des instruments assortis d'avantages fiscaux. De surcroît, les intérêts hypothécaires, qui constituent généralement un point d'achoppement politique pour l'adoption d'un impôt sur la consommation, ne sont pas déductibles au Canada, pas plus que les intérêts sur les emprunts provinciaux et locaux.

Questions fiscales en matière de fédéralisme budgétaire

La distribution très inégale des dotations en ressources naturelles, le prix élevé du pétrole et les avantages fiscaux considérables accordés au secteur des ressources naturelles créent des tensions dans le système national de péréquation des recettes et faussent la concurrence fiscale provinciale. La redistribution fédérale joue donc un rôle crucial. L'harmonisation de la TVA est un objectif hautement prioritaire des relations fédérales-provinciales, non seulement parce qu'il en résultera des gains d'efficacité substantiels mais aussi parce qu'elle offrira aux provinces une base de recettes sûre et relativement bien répartie. Les taxes foncières et redevances d'utilisation municipales se prêtent aussi à des gains d'efficacité et peuvent contribuer à la viabilité des finances locales.

Déséquilibre budgétaire horizontal : le choc dans le secteur des ressources naturelles

Le Canada se trouve confronté à un choc dans le secteur des ressources naturelles, qui se traduit par des impacts très asymétriques dans la Fédération, avec en particulier une forte concentration du pétrole et du gaz dans l'Alberta et un transfert des coûts collatéraux à d'autres régions, via l'effet de taux de change (chapitre 1)³⁵. La Constitution canadienne prévoit que des niveaux comparables de services doivent être fournis pour des niveaux raisonnablement comparables de taxation dans les différentes provinces. Le système fédéral de péréquation a été créé pour mettre en œuvre cette disposition et modifié en 2006

pour résoudre la question des ressources naturelles. Il prévoit essentiellement une correction à la hausse pour les provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la base d'imposition normale nationale. Toutefois, le récent choc dans le secteur des ressources naturelles a de profonds effets sur les capacités fiscales relatives des différentes provinces, ce qui met à l'épreuve le système de péréquation : l'accroissement du potentiel fiscal de l'Alberta (même si 50 % seulement de ses recettes au titre des ressources naturelles sont comptabilisées) fait monter le niveau moyen sur lequel les provinces « défavorisées » doivent être alignées, et comme le système n'est pas symétrique, les provinces riches ne sont pas tenues de contribuer directement à ces transferts (voir Usher, 2007). Le choc constitue donc une source de déséquilibres sans précédent au sein de la Fédération canadienne (Boadway, 2006)³⁶.

Les allègements de l'impôt sur les sociétés en faveur du secteur des ressources naturelles accentuent artificiellement l'avantage naturel des régions richement dotées à cet égard. Outre les dégrèvements fiscaux généreux au titre des dépenses d'exploration et d'exploitation dans le secteur des ressources naturelles, des pertes fiscales fédérales se produisent du fait que les prélèvements provinciaux sur les ressources sont déductibles de la base de l'impôt fédéral sur les sociétés et que, jusqu'en 2006, l'administration reconnaissait les fiducies de revenu (entités intermédiaires qui étaient massivement utilisées pour escamoter l'impôt sur les sociétés, surtout dans le secteur des ressources naturelles) (Boadway, 2006). Le déséquilibre des conditions de concurrence fiscale résultant de capacités fiscales très inégales et des distorsions de la concurrence sur les marchés de produits peut exacerber les asymétries interprovinciales. La migration fiscale, nullement induite par des différences de productivité intrinsèques mais plutôt par l'attrait d'impôts faibles et de dépenses publiques élevées, risque d'amplifier le principal symptôme du syndrome néerlandais, à savoir un transfert excessif de ressources des secteurs exposés traditionnels vers le secteur des ressources non renouvelables, même si ce phénomène joue aussi le rôle d'une soupape de sûreté en atténuant les tensions salariales³⁷. En revanche, la migration pourrait être entravée par la hausse des prix du logement dans la région en pleine expansion, ainsi que par certaines caractéristiques de l'assurance-emploi (AE) qui découragent la mobilité (chapitres 2 et 4). Ces dernières dispositions semblent plus pernicieuses, car elles tendent à maintenir les individus dans l'inactivité, plutôt que de les éloigner d'autres emplois plus productifs comme le ferait la concurrence fiscale.

Des instruments fédéraux tels que l'imposition progressive du revenu et l'AE doivent atténuer les asymétries et promouvoir un développement national équilibré et durable. Afin d'améliorer ces instruments, il convient de réformer l'IRPP, mais plus encore l'impôt sur les sociétés, qui devient un mécanisme redistributif utile lorsqu'il existe d'importants écarts de revenu par habitant entre les régions. Une possible taxe fédérale sur le carbone irait dans le même sens. La déductibilité des paiements de royalties provinciales pour le calcul du revenu soumis à l'impôt fédéral, instaurée en 2003, pourrait avoir des effets inverses dans la mesure où elle transfère au contribuable national une partie de la charge des paiements de royalties provinciales (Dahlby, 2005), ce qui a pour effet de créer une forte externalité verticale négative (Dahlby et al., 2000) et d'accentuer les disparités régionales. Cet effet de transfert fiscal va s'amplifier avec la récente réforme du régime des royalties de l'Alberta, qui prévoit que le taux des royalties pourra varier en fonction d'une fourchette plus large de prix du pétrole (chapitre 4). De manière générale, au Canada, des « frais » tels que les impôts fonciers municipaux ou provinciaux, les impôts sur le capital, les prélèvements assis sur les salaires, les redevances d'utilisation et les royalties sur les

ressources naturelles, encourus pour réaliser un revenu, sont déductibles pour le calcul du revenu imposable. Il vaudrait mieux réexaminer ce traitement, du moins dans le cas des royalties. En particulier, dans la mesure où les provinces ne perçoivent pas via leur régime de royalties la rente pure provenant des ressources naturelles, il faudrait réduire la déductibilité des paiements de royalties de l'impôt fédéral sur les sociétés.

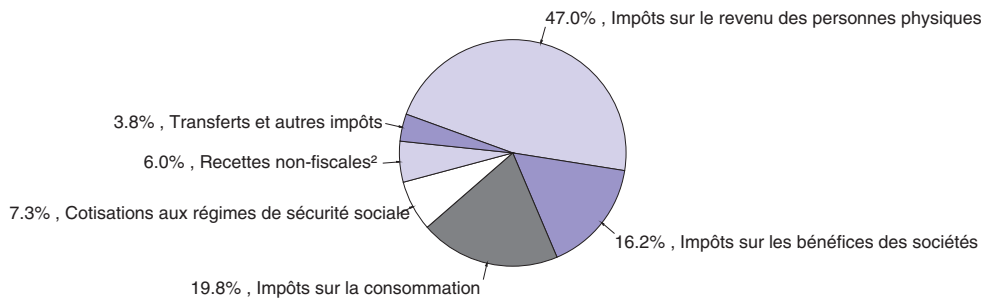
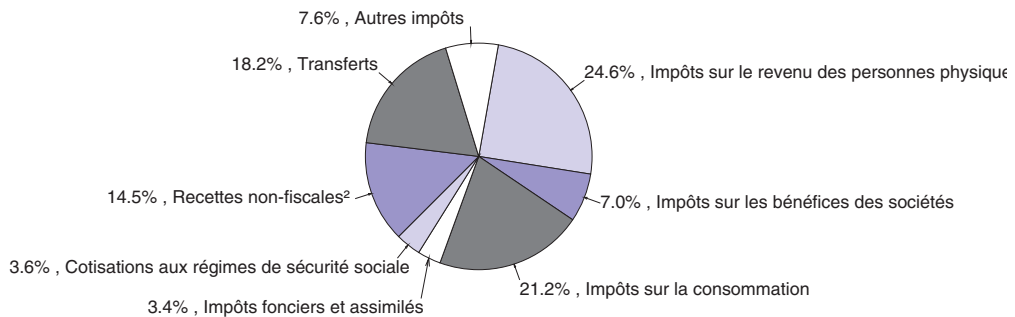
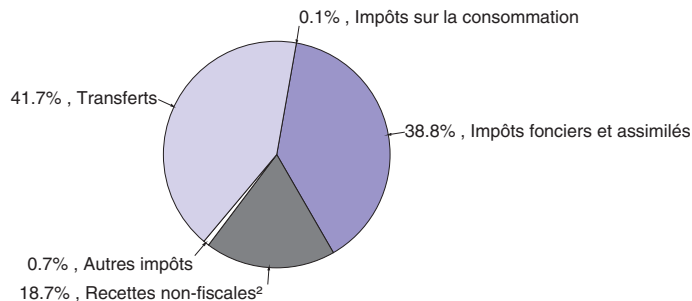
Équilibre budgétaire vertical : vers l'harmonisation de la TVA

Le problème de l'équilibre budgétaire vertical consiste à trouver le dosage approprié entre les recettes provinciales de sources propres et les transferts fédéraux. La plupart des grandes assiettes fiscales sont taxées conjointement par les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral (graphique 3.9). Cela peut créer des externalités verticales négatives dans la politique fiscale – autrement dit, quand un niveau d'administration relève ses taux d'imposition, il réduit l'assiette fiscale partagée et contraint donc l'autre niveau d'administration à relever également son taux d'imposition. Dans une telle situation, des impôts et transferts fédéraux plus élevés (allant au-delà de ce prévoit la péréquation) accompagnés d'impôts provinciaux plus faibles pourraient être justifiés pour tenir compte du fait que le coût marginal de la levée de fonds auprès du public est probablement plus faible pour le gouvernement fédéral – celui-ci étant confronté à une base d'imposition moins mobile – que pour les provinces. Mais il existe un risque politique, à savoir que les transferts discrétionnaires fédéraux pourraient excéder cet optimum théorique. Un corollaire de ce risque est que les transferts peuvent être brutalement réduits si la situation budgétaire fédérale est difficile, comme cela s'est produit au milieu des années 90. Par conséquent, les provinces, qui supportent la plus grande partie des coûts du vieillissement et des autres dépenses de santé (chapitre 2), obtiendraient une source de financement plus durable en accroissant leur part de la TVA, qui est une base d'imposition relativement dynamique, efficiente et bien répartie, et qui se révèle semble-t-il adaptée aux accords fédéralistes³⁸.

Diverses propositions ont été formulées pour mettre en œuvre ce transfert de pouvoirs fiscaux. L'une d'elles consiste à centraliser toutes les taxes sur les ventes en adoptant un système de partage de la TVA de type australien ou allemand, et à confier la collecte des recettes au gouvernement fédéral, qui les distribuerait ensuite aux provinces selon une formule de répartition transparente (Boadway, 2006). Trois provinces de l'Atlantique – Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Labrador – ont déjà adopté la taxe de vente harmonisée (TVH), dont l'un des éléments est la collecte par l'Etat fédéral, les versements à chaque province se faisant selon une formule reposant sur une estimation des recettes. Mais, à la différence de l'Allemagne ou de l'Australie, l'accord fédéral-provincial d'harmonisation qui complète la législation concernant la TVA ménage aux provinces participantes une certaine latitude pour la modification du taux provincial commun de la taxe, et les provinces partagent la compétence avec la Fédération pour la modification de l'assiette de la taxe. Le Québec a choisi une méthode différente en adoptant une TVA provinciale. Il a mis en place une TVA essentiellement harmonisée, mais en conservant son autonomie pour la modification du taux et de l'assiette de l'impôt provincial, et il administre aussi bien la TVA provinciale que la TPS fédérale, ce qui aboutit à une TVA duale. Les deux systèmes présentant certaines différences, il serait bon que les provinces examinent les avantages et les inconvénients de chaque solution. Malgré tout, la collecte centralisée des TVA harmonisées resterait très bénéfique en termes d'efficience. De même, une fonction de vérification au niveau fédéral pourrait éviter la « fraude carrousel » à la TVA, laquelle pose un sérieux problème à l'UE, dépourvue d'une autorité fiscale centrale.

Graphique 3.9. **Ventilation des recettes publiques**

En pourcentage des recettes totales

A. Recettes du gouvernement fédéral, 2007¹**B. Recettes des gouvernements provinciaux et territoriaux, 2007¹****C. Recettes des administrations locales, 2006¹**

1. Année s'achevant au 31 mars pour les recettes fédérales et provinciales, au 31 décembre pour les recettes locales.
2. Y compris les ventes de biens et de services, les revenus d'investissements et les autres recettes de sources propres.

Source : Statistique Canada.

Il y a quelques années, Dahlby (2005) estimait que le gouvernement fédéral devrait ramener son taux de TPS de 7 à 5 %, à la stricte condition que les cinq provinces restantes appliquant une TVD adoptent une TVA. Étant donné que la TVA a une assiette plus large que la TVD, cela pourrait compenser la perte des recettes de TVD sur les intrants des entreprises. L'opposition politique au changement d'impôt a souvent résulté du fait que le logement serait soumis à la TVA alors qu'il n'est pas assujéti à la TVD. Cependant, l'impact direct serait largement compensé par une plus faible taxation des intrants utilisés dans la construction de logements (tableau 3.7). Par conséquent, les provinces pourraient maintenir leurs anciens taux de TVD inchangés dans le nouveau régime de TVA pour en accroître l'acceptabilité politique, sans guère sacrifier de recettes. Le gouvernement fédéral

Tableau 3.7. **La réforme de la taxe provinciale sur les ventes : effets prévus sur les recettes**

En milliards CAD

	Ontario			Colombie-Britannique		
	TVD actuelle	TVA harmonisée	Différence	TVD actuelle	TVA harmonisée	Différence
Variation estimée des charges fiscales légales sur :						
Consommateurs						
Biens	5.4	6.7	1.3	1.5	1.9	0.4
Services	2.6	3.3	0.8	0.4	1.1	0.7
Logement	0.0	1.8	1.8	0.0	0.6	0.5
Entreprises						
Intrants pour la construction	1.6	0.0	-1.6	0.5	0.0	-0.5
Autres produits intermédiaires	2.7	1.2	-1.5	0.8	0.3	-0.5
Capital	1.4	0.4	-1.0	0.4	0.0	-0.4
Administrations publiques	0.4	0.6	0.1	0.2	0.1	0.0
Total	14.1	14.0	-0.1	3.9	4.1	0.2

Source : M. Smart (2007), « The economic impacts of value added taxation : Evidence from the HST provinces », mimeo, University of Toronto, février.

a effectivement ramené son taux de TPS de 7 à 5 % au cours des deux années écoulées. Cela pourrait constituer une première étape dans le transfert de la TPS, mais aucune province ne semble encore avoir mis à profit les « marges de manœuvre » fiscales disponibles. À vrai dire, il y a peu de chances qu'elles le fassent vu l'augmentation régulière des flux de transferts ; du reste, le gouvernement fédéral n'a malheureusement pas imposé de conditions particulières au moment d'abaisser son taux. De fait, la réduction de TPS fédérale pourrait accroître les pressions politiques en faveur d'une réduction au niveau provincial. L'Alberta est en train d'exercer des pressions concurrentielles similaires sur les autres provinces avec sa politique excluant la taxe sur les ventes. Le problème pour le gouvernement fédéral est de trouver un moyen d'induire une harmonisation des TVA, à présent qu'il a laissé passer sa chance de faire jouer les réductions de TPS à cet effet. Une offre d'assistance plus explicite pourrait se révéler nécessaire (FMI, 2008).

Améliorer les finances des villes

Les villes sont souvent considérées comme un moteur essentiel de la croissance au Canada. Toutefois, la base de financement municipale n'a pu suivre le rythme de l'urbanisation. La principale assiette fiscale municipale est le foncier (graphique 3.9). Il s'agit d'un impôt local idéal : il répond aux principes du juste retour, il est visible, il impose une discipline concernant la qualité des services et le niveau des impôts, et il est relativement immobile et résistant à la fuite de la base d'imposition. C'est donc un impôt extrêmement efficace. Son utilisation devrait être étendue de manière à offrir une base de recettes fiable aux administrations municipales. Toutefois, les provinces accordent d'importants transferts aux municipalités, tout en limitant leur liberté d'action en matière d'impôt foncier. Ces facteurs nuisent à la responsabilité financière des municipalités.

Les municipalités du Canada (et d'autres pays de l'OCDE – voir OCDE, 2008b, par exemple) tendent à surtaxer les entreprises et à sous-taxer les résidences au titre de l'impôt immobilier. Le rapport entre le taux de l'impôt foncier sur les biens non résidentiels et le taux de l'impôt foncier sur les biens résidentiels varie d'une province à l'autre : s'il est

raisonnable au Nouveau-Brunswick, à 1.5, il peut atteindre des niveaux très élevés en Colombie-Britannique. La surtaxation des entreprises par rapport aux ménages est même encore plus prononcée après ajustement en fonction des montants relatifs de services locaux fournis³⁹. Cette distorsion pèse sur la compétitivité à long terme des entreprises, car l'impôt foncier (qui n'est pas inclus dans les TEMI présentés ci-dessus) doit être acquitté de façon récurrente sur le même investissement et ne varie pas en fonction de la rentabilité de l'entreprise (Mintz et Roberts, 2006). Les propriétaires d'entreprises locales ou d'immeubles sont souvent des non-locaux, et leur appliquer des impôts fonciers lourds est une forme d'exportation fiscale politiquement commode, utile pour maintenir à un niveau faible les impôts des résidents électeurs locaux. Ce phénomène de « parasitisme » peut aussi affaiblir l'incitation à accroître l'efficacité des dépenses. Les provinces devraient réduire leurs transferts et donner aux villes l'autonomie nécessaire pour actualiser les valeurs foncières, tout en restreignant leur liberté de moduler les taux d'imposition selon les secteurs. Un allègement de la fiscalité des entreprises stimulerait l'économie locale et contribuerait à une meilleure répartition géographique des ressources. Autrement dit, le traitement différentiel actuel n'a pas que des avantages du point de vue de l'assiette de l'impôt municipal.

Les redevances d'utilisation sont une autre source de recettes substantielles pour les administrations locales ; par définition, elles satisfont au principe du juste retour, tout en révélant les préférences, de sorte qu'elles n'ont pas d'effets de distorsion. Les municipalités canadiennes devraient accroître la part des redevances d'utilisation dans leurs recettes. Le graphique 3.9 semble indiquer que ces prélèvements ne sont sans doute pas aussi régressifs qu'on le craint communément. En tout état de cause, la redistribution des revenus ne devrait pas se faire par le biais de la tarification des services de type marchand, qui devrait être alignée sur les coûts marginaux. La sous-tarification de services tels que l'électricité et la collecte des ordures ménagères est susceptible de devenir une subvention pour les ménages de grande taille, qui sont sans doute plus aisés (Mintz et Roberts, 2006). En revanche, les autorités locales devraient éviter de fixer des tarifs excessifs pour les services des monopoles publics locaux, et la politique de la concurrence devrait s'efforcer de promouvoir la concurrence par comparaison. Des arguments similaires s'appliquent aux provinces. Une augmentation de la participation aux coûts de l'enseignement supérieur et de la santé contribuerait à éviter les majorations d'impôts en freinant la demande de la population pour ces biens largement non tarifés ; de surcroît, elle améliorerait les incitations privées.

L'orientation de la réforme fiscale

Étant donné que la fiscalité touche la plupart des aspects du comportement économique, ce chapitre a couvert un large éventail de sujets et formulé de nombreuses propositions pour améliorer la politique fiscale. La présente section s'efforce de regrouper les principaux thèmes et de conclure (encadré 3.5). Il ressort de l'analyse que le gouvernement canadien accomplit des progrès encourageants sur de nombreux fronts, mais qu'il lui reste à faire pour mettre en place un système fiscal offrant la base la plus solide possible pour une croissance à long terme soutenue. À cet effet, il faut réduire le niveau encore élevé des taux effectifs marginaux d'imposition frappant les revenus du capital, du travail et de l'entrepreneuriat – les moteurs mêmes de la croissance – tout en rendant leur incidence aussi neutre et équitable que possible pour les différentes catégories d'activités et d'individus.

Encadré 3.5. Principales recommandations concernant la réforme fiscale

Réforme de l'impôt sur les sociétés

- Remplacer les taxes provinciales sur les ventes restantes par des TVA harmonisées afin de réduire les coûts en capital des entreprises. Maintenir toutes les activités de collecte (exception faite du Québec, qui a déjà un système indépendant de « TVA duale ») au niveau de l'administration centrale.
- Continuer de rationaliser les avantages fiscaux des impôts fédéraux et provinciaux sur les entreprises (taux réduits spéciaux, déductions pour amortissements accélérés) consentis notamment aux industries manufacturières et au secteur des ressources naturelles, ainsi qu'aux petites entreprises à capitaux canadiens.
- Supprimer l'abattement personnel de 15 % au titre de l'exploration minière.
- Une fois l'assiette fiscale suffisamment élargie, ramener le taux légal combiné d'imposition des sociétés au niveau fédéral/provincial/territorial aux environs de 20 %.
- Envisager de supprimer la déductibilité des versements de royalties provinciales pour le calcul de l'impôt fédéral sur les sociétés ; utiliser les recettes consécutives pour abaisser les taux légaux de l'impôt sur les sociétés.

Réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

- Cibler sur les petits salariés les crédits d'impôt remboursables liés à l'exercice d'un emploi, tout en commençant à les supprimer plus tôt et plus progressivement, afin de réduire les TEMI élevés dans les tranches basses à moyennes de revenu. Coordonner les programmes de prestations fédéraux et provinciaux pour éviter l'apparition de TEMI excessivement élevés.
- Supprimer la TPS à taux zéro pour les produits alimentaires de base et utiliser les économies correspondantes pour accroître le crédit de TPS en faveur des personnes à faible revenu.
- Dans la lignée des progrès récents, uniformiser l'impôt entre les différents instruments d'épargne – supprimer les avantages fiscaux ciblés pour les régimes de retraite éligibles ainsi que les exonérations des plus-values.
- Dans un second temps, exonérer d'impôt le rendement « normal » de tous les instruments d'épargne, en taxant toute l'épargne sur une base EET (dans l'optique de la consommation), sauf pour le nouveau Compte d'épargne libre d'impôts, qui devrait rester de type TEE pour faciliter l'épargne des individus à revenu faible ou modeste.
- Une fois l'assiette élargie, abaisser les taux légaux de l'IRPP, de manière à réduire l'écart de taux marginal supérieur entre l'IRPP et l'IS.

Améliorer la structure fiscale

- Encourager les provinces qui harmonisent leur TVA à tirer parti de la marge de manœuvre de TPS que le gouvernement fédéral a libérée, par exemple en leur offrant de légères incitations financières de durée limitée.
- Envisager l'institution d'une taxe (fédérale) sur les émissions de GES, fixée à un niveau suffisamment élevé pour réaliser les objectifs environnementaux : complétant le système d'échange de droits d'émission, elle s'appliquerait aux secteurs qui ne sont pas couverts par ce système. Les niveaux inférieurs d'administration pourraient aussi mettre en place davantage de taxes d'accise environnementales ainsi que des redevances de congestion. Affecter le produit de ces prélèvements à de nouvelles réductions de l'impôt sur les sociétés de manière à maintenir la charge globale des entreprises à un niveau stable.
- Faire en sorte que les municipalités recourent davantage à l'impôt foncier et aux redevances d'utilisation, tout en allégeant la charge fiscale foncière des entreprises. À mesure que leur base d'imposition deviendra plus viable, réduire le poids des transferts provinciaux dans le financement des administrations locales.
- Mettre à profit la réduction des transferts provinciaux aux municipalités pour réduire les taux provinciaux de l'IRPP et de l'impôt sur les sociétés.

Le chapitre 2 a fait apparaître que les marges de manœuvre budgétaires pour des réductions d'impôts sont probablement épuisées, de sorte que la prochaine étape de la réforme devra être sans incidence sur les recettes. Il reste d'importantes possibilités d'élargissement de l'assiette qui peuvent permettre de réduire encore les taux moyens et marginaux d'imposition du revenu. Au-delà de ces mesures, un redéploiement de la structure fiscale vers des impôts conçus dans l'optique de la consommation est justifié. Pour un effet maximal, il convient de mener de front les deux approches. Il apparaît crucial d'éliminer en premier lieu les distorsions manifestes de chaque composante fiscale, d'abord dans le domaine de la fiscalité des sociétés, puis dans celui des impôts sur le revenu des personnes physiques, et ensuite d'instaurer une structure fiscale appropriée en ajustant les bases d'imposition au fil du temps. Les principales priorités de réforme semblent donc être les suivantes :

- Les réductions fiscales ciblées ou les déductions au titre de l'impôt sur les sociétés doivent être éliminées de façon à harmoniser les règles du jeu, à remédier aux déperditions de recettes fiscales et à libérer des ressources en vue de nouvelles réductions des taux légaux d'imposition. Un resserrement de l'écart fiscal entre les petites et les grandes entreprises permettrait de ramener à 20 % le taux combiné de l'impôt fédéral/provincial/territorial sur les sociétés. Des arguments similaires s'appliquent au crédit préférentiel de R-D en faveur des petites entreprises et aux allègements fiscaux sectoriels.
- L'IRPP devrait être purgé des distorsions restantes qui affectent l'allocation de l'épargne et du capital. Le traitement EET, qui consiste à exonérer le rendement « normal », devrait être étendu à toutes les formes d'épargne, sans plafonnement, la seule exception étant le nouveau Compte d'épargne libre d'impôts, qui pourrait rester sur une base TEE, avec une limite modeste, pour répondre aux besoins des épargnants les plus pauvres. Les TEMI élevés frappant les revenus faibles à moyens devraient être atténués par un meilleur ciblage des crédits d'impôt sur les groupes vulnérables (réduction des prestations plus précoce, mais plus graduelle) et par une meilleure coordination des systèmes d'impôts et de transferts entre les niveaux provinciaux et fédéraux d'administration.
- De nouvelles réformes devraient réorienter la *structure fiscale* globale vers des impôts sur la consommation dont les effets sont relativement modérés. Quelques possibilités se présentent d'elles-mêmes. Les activités émettant des gaz à effet de serre devraient être plus lourdement taxées, ce qui aurait pour effet de promouvoir le développement durable et de dégager des marges pour réduire encore les impôts sur le revenu générateurs de distorsions. Il faudrait majorer les taxes foncières et redevances d'utilisation municipales, et diminuer les transferts en provenance des provinces (elles-mêmes financées par des impôts générateurs de distorsions). Les taux des TVA provinciales (une fois l'harmonisation réalisée) devraient être relevés en fonction l'évolution des besoins liés au vieillissement.

Un tel programme pourrait avoir des retombées bénéfiques considérables. Des gains substantiels de productivité et de recettes résulteraient de la réduction des taux de l'impôt sur les sociétés, à la faveur d'une formation de capital plus abondante et de meilleure qualité, des entrées d'IDE et des apports connexes de connaissances, mais aussi d'une moindre exposition à l'arbitrage fiscal international. La réduction des coins fiscaux sur le travail et des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques renforcerait les gains

de productivité, car elle renforcerait l'attrait du Canada pour l'IDE, la capacité d'innovation intérieure et l'épargne ; en outre, les personnes encore exclues seraient davantage incitées à rejoindre la population active. Il s'ensuivrait des gains de revenu réel par habitant à long terme pour tous les Canadiens.

Notes

1. En d'autres termes, la faible pression salariale chez les nouveaux concurrents à économie de marché réduit le coût de la main-d'œuvre peu qualifiée par rapport aux travailleurs très qualifiés et au capital dans les pays de l'OCDE. Desserrer l'étau fiscal sur ces deux derniers facteurs contribue non seulement à empêcher leur fuite à l'étranger, mais favorise aussi leur substitution dans la production nationale. Toutefois, cela tend également à freiner la progressivité de l'impôt, du moins d'un point de vue statique.
2. Entre 1992 et 2006, le ratio des dépenses courantes structurelles rapportées au PIB du Canada a diminué de 6¼ points de pourcentage. Celui de l'Allemagne a baissé de 1½ point, tandis que celui de tous les autres pays du G7 a augmenté.
3. La charge fiscale moyenne dans les pays de l'OCDE, mesurée par le ratio impôts/PIB, était revenue en 2006 aux mêmes niveaux qu'en 2000, après un bref fléchissement entre 2001 et 2004 (OCDE, Statistiques des recettes publiques).
4. Toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception du Québec, ont signé un accord de perception fiscale portant sur l'imposition des ménages, aux termes duquel ils s'engagent à adopter l'assiette d'imposition fédérale. Toutes les provinces hormis le Québec, l'Ontario et l'Alberta ont conclu un accord de perception fiscale relatif à l'imposition des sociétés, prévoyant la même obligation d'adopter l'assiette d'imposition fédérale, bien que l'Ontario ait accepté de signer un tel accord qui n'entrera en vigueur qu'à partir de l'exercice 2009.
5. Le montant total en dollar de l'allègement obtenu d'ici à 2012-13 pour chaque impôt répertorié dans le tableau 3.2 a été multiplié par le gain de bien-être par dollar d'allègement figurant dans le tableau 3.3. On obtient un gain socio-économique à long terme d'environ 8 milliards de dollars généré par les 15 milliards de dollars de baisse de l'impôt sur les sociétés (impôt sur les bénéfices et sur le capital qui ont un poids supposé de 75-25% respectivement) ; 3½ milliards de dollars provenant de la baisse de 11 milliards de dollars de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ; et 1½ milliard de dollars grâce à la réduction de 14 milliards de dollars de la TPS. Si la taxe provinciale sur les ventes de détail est remplacée par une TVA équivalente à la totalité des baisses de la TPS fédérale, et à supposer qu'environ 40 % de la taxe sur les ventes de détail grève le facteur capital, le gain net serait de 6 milliards de dollars.
6. Le TEMI correspond à la somme des impôts sur les bénéfices des sociétés et sur le capital (taxe prélevée sur les achats d'immobilisations, impôts sur les avoirs et sur l'actif net, droits de timbre sur les valeurs mobilières, et taxes sur les apports en capital) payés par une entreprise, en pourcentage des bénéfices avant impôts dégagés par ses investissements marginaux. La charge fiscale effective tient compte non seulement du taux d'imposition, mais également de la mesure de l'assiette.
7. Dahlby et Ferede (2008), dans une analyse portant plusieurs provinces, suggèrent qu'une diminution de 10 points de pourcentage du taux provincial de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est associée à une hausse de deux points de pourcentage du taux de croissance du PIB par habitant. Une baisse équivalente du taux supérieur de l'impôt sur le revenu des particuliers est associée à une hausse d'1 point de la croissance du PIB par habitant. En outre, ils constatent un effet « courbe de Laffer » pour l'impôt sur les sociétés (les recettes sont optimales lorsque le taux provincial de l'impôt avoisine 12-14 %), mais pas pour l'impôt sur le revenu des particuliers.
8. Les prévisions budgétaires ne supposent pas de tels effets sur l'assiette fiscale, ce qui constitue donc un risque d'écart à la hausse. Il faut également noter que le résultat de Mintz dépend des mesures prises par les autres pays. S'ils réduisent leurs taux, le taux d'optimisation des recettes pourrait passer au-dessous de 28 %, de sorte qu'un taux de 25 % pourrait en définitive n'entraîner aucune perte de recette.
9. Dans le budget 2008, la définition de la « petite » entreprises a été assouplie en cas d'accès aux crédits d'impôt majorés pour investissement dans la RS&DE : le plafond a été relevé de 15 millions CAD de capital imposable à 50 millions CAD. Toutefois, pour le taux inférieur d'impôt sur les sociétés, la limite de 15 millions CAD de capital imposable est maintenue.

10. Selon Mintz (2008), les investisseurs à haut revenu peuvent diviser le revenu avec d'autres membres de leur famille en constituant de petites sociétés commerciales au lieu de percevoir un salaire. Les salariés de grandes entreprises publiques peuvent créer des sociétés de gestion privées dont les actions peuvent être éligibles à l'exemption de 750 000 CAD sur les gains en capital, ce qui réduit la ponction fiscale sur leur revenu professionnel. Dans le secteur des hautes technologies, une autre solution courante consiste pour les salariés à quitter les grandes entreprises pour fonder leur propre société, en partie pour optimiser les crédits de R-D. Néanmoins, il existe des garde-fous aux comportements observés par Mintz : le taux d'imposition minoré pour les petites entreprises est limité au revenu d'activités industrielles et commerciales d'une société privée à capitaux canadiens ; le revenu passif ou d'investissement ne peut pas prétendre au taux préférentiel. En outre, l'intégration des régimes d'imposition des revenus des particuliers et des bénéficiaires des sociétés par le biais d'un impôt remboursable garantit l'absence d'avantage fiscal lié à l'investissement par le biais d'une société plutôt que directement par un individu.
11. Le Nouveau-Brunswick fait exception, puisqu'il a relevé son taux applicable aux petites entreprises de 1 % à 5 %.
12. Des variations dans le volet provincial de l'impôt sur les sociétés du TEMI sont en soi moins révélatrices de distorsions fiscales en raison de l'autonomie dont jouissent les provinces pour définir leur politique fiscale. Toutefois, la concurrence fiscale horizontale peut empêcher une trop grande variation des avantages fiscaux d'une province à l'autre, limitant ainsi « l'autonomie ».
13. Les taxes sur le carbone semblent être, à bien des égards, une meilleure solution que les échanges de droits. Les taxes envoient des signaux de prix clairs et sur le long terme, contrairement à la volatilité des prix induite par les mécanismes d'échange de droits, ce qui aide les entreprises à planifier la réduction de leurs émissions. Elles offrent également moins de possibilités de favoritisme politique et de corruption, et sont plus simples à ajuster le cas échéant du fait qu'elles ne sont pas fondées sur des droits privés de propriété. Néanmoins, les responsables politiques peuvent être enclins à privilégier les systèmes de plafonnement et d'échange. De même, le système canadien peut être intégré à d'autres systèmes. Quoi qu'il en soit, les taxes sur les carburants utilisés pour les transports constituent probablement une meilleure approche que des normes obligatoires de produits. Voir Victor et Cullenward (2007).
14. Cela étant, accroître les recettes générées par les taxes sur le carbone n'est pas forcément une mauvaise chose.
15. En principe, cela maintiendrait l'effort de lutte contre les émissions tout en finançant une baisse des impôts créant le plus de distorsions, créant une situation gagnant-gagnant. L'approche de l'UE suit cette logique ; voir Norregaard et Khan (2007). Toutefois, l'opinion courante au sein de l'OCDE est que ce « double dividende » a peu de chances de se concrétiser, sauf dans des circonstances bien particulières (voir OCDE, 2006c, pp. 70-72).
16. Selon Devereux et al. (2002), le taux effectif moyen relatif (qui, pour l'investissement inframarginal, est proche du taux légal d'imposition) détermine vraisemblablement le choix d'implantation, tandis que le taux effectif marginal relatif pèsera sur la décision d'augmenter les investissements dans un pays où l'investisseur est déjà présent.
17. La théorie économique suggère que le taux optimum d'imposition des revenus du capital dans une petite économie ouverte est de zéro : taxer le rendement du capital à la source faussera les choix d'implantation. Compte tenu des taux d'intérêt mondiaux, l'investissement national baisse en réaction à l'impôt sur le capital, les activités commerciales génératrices de rentes mobiles partent à l'étranger et la productivité du travail chute sous l'effet de l'intensité capitaliste réduite de la production. L'impôt grève entièrement la main-d'œuvre (immobile), car les prix des extrants sont fixés sur les marchés mondiaux de produits. Les entreprises seront incitées à transférer leurs bénéficiaires à l'étranger.
18. Un de ces experts est Roger Martin, doyen de la Rotman School of Management à l'Université de Toronto.
19. Avec l'existence de marchés financiers mondiaux, les propriétaires des grands groupes sont souvent dispersés à l'échelle planétaire, et il serait très difficile de repérer tous les actionnaires afin de percevoir l'impôt sur les revenus du capital. Cela étant, taxer des structures d'entreprise mondiales et des opérations financières novatrices n'est sans doute pas non plus chose facile.
20. Le coin marginal est choisi comme base de comparaison parce qu'il correspond mieux aux choix critiques que doivent faire les catégories marginales au Canada : décision du conjoint de travailler pour compléter le salaire du principal apporteur de revenu, passage du statut de titulaire de prestations sociales à celui de travailleur, ou retraités qui comparent l'imposition correspondant à une année de travail supplémentaire au montant de la prestation de retraite non perçue. Néanmoins, les coins fiscaux moyen et marginal sont étroitement corrélés et révèlent des caractéristiques similaires.

21. L'imposition conjointe fausse probablement l'offre de main-d'œuvre des femmes, car elle soumet les gains du second apporteur de revenu au taux d'imposition marginal plus élevé de l'apporteur principal. Comme la plupart des pays de l'OCDE, le Canada avait jusqu'en 1998 choisi l'individu comme unité fiscale (les États-Unis conservent l'imposition familiale principalement pour des raisons d'équité horizontale). Néanmoins, un régime d'imposition individuelle peut se rapprocher de l'imposition conjointe si les déductions pour conjoint à charge sont supprimées à mesure que le revenu du conjoint augmente. Voir Crossley et Jeon (2007), qui ont calculé que les TEMI d'un groupe de femmes ayant un faible niveau de scolarité mariées à des hommes percevant des salaires élevés ont chuté de 17 % en moyenne sous l'effet de la réforme de 1998, qui a généré une augmentation de 9 à 10 points de pourcentage de leur taux d'activité. Tsounta (2006) montre que le coin fiscal du second apporteur de revenu a baissé d'environ 4 points de pourcentage entre 1996 et 2003, ce qui pourrait expliquer au moins 30 % de la progression de 5 points de pourcentage de la participation des femmes au Canada sur la même période.
22. Ces mesures comprennent l'introduction en 1992 de la Prestation fiscale canadienne pour enfants et du Supplément au revenu gagné, ainsi que du Régime national de prestations pour enfants en 1997, qui complétait la Prestation fiscale pour enfants. En 1997, la prestation pour enfant a été intégrée au supplément au revenu gagné, et l'obligation pour les contribuables de percevoir un revenu pour pouvoir prétendre au supplément a été supprimée. Voir Poschmann (2008).
23. Les données empiriques montrent que l'EITC appliqué aux États-Unis a des effets positifs sur les taux d'activité, en particulier dans le cas des parents isolés.
24. L'Ontario a également annoncé une profonde restructuration de sa protection sociale ; les allocations pour enfants feront l'objet d'un nouveau programme spécifique (il s'agit pour l'essentiel de découpler les prestations pour enfants de la situation des parents sur le marché du travail, de façon à mieux protéger les enfants), qui sera intégré à la prestation fiscale canadienne pour enfants. Cette mesure, qui sera progressivement mise en œuvre entre juillet 2008 et 2011, aura des effets très sensibles sur les TEMI de ces familles, en compensant partiellement l'effet du taux de réduction progressive des prestations de 50 %.
25. De plus, les impôts sur le travail faussent le prix du capital par rapport au travail, ce qui affecte l'intensité capitalistique et induit une combinaison travail-capital différente de celle qui correspond à la technologie la plus efficace disponible, d'où une baisse de l'efficacité de la production et de la PMF (OCDE, 2008c). Il est vraisemblable qu'un impôt trop faible sur le revenu du capital engendrerait aussi un biais au profit d'une production à forte intensité capitalistique.
26. Mintz (2006) cite l'exemple d'une obligation publique à 20 ans produisant un rendement de 4 %, avec un taux marginal d'imposition du revenu de 60 % et un taux d'inflation de 2 %, qui se conjuguent pour donner un rendement réel après impôt de -0.4 %. Des analyses théoriques ont constaté que sur un horizon de 50 ans le taux optimal de l'impôt sur le capital devrait être de zéro (Auerbach, 2006).
27. Les dividendes éligibles des grandes sociétés bénéficient d'un crédit d'impôt fédéral-provincial combiné de 30 % après application d'un coefficient d'extrapolation de 45 % (compte tenu d'un taux moyen combiné d'impôt sur les sociétés d'environ 32 %). Les dividendes ordinaires des petites sociétés bénéficient actuellement d'un crédit d'impôt de 21% après application d'un coefficient d'extrapolation de 25 % (compte tenu d'un taux sous-jacent d'imposition des sociétés de 20 %). D'autres pays comme la Nouvelle-Zélande appliquent l'imputation intégrale (et pas l'imputation fictive) : l'impôt sur les sociétés effectivement payé pouvant être imputé au paiement de dividende est déductible de l'impôt dû par l'actionnaire. Cette méthode, plus exacte, a toutes les chances néanmoins d'être administrativement plus complexe.
28. Le bien-fondé d'une imputation ou d'une taxation réduite peut être remis en cause par le fait que les effets de la double imposition des dividendes sont intégralement capitalisés dans les prix des actions ; par conséquent, l'intégration offrirait simplement des gains d'aubaine aux actionnaires (fortunés), sans abaisser pour autant le coût du capital des entreprises (Zee, 2005). En outre, l'imputation a un effet discriminatoire envers les actionnaires étrangers ; c'est pourquoi certains pays européens (suite à une décision de la Cour de justice européenne) ont décidé d'y renoncer et d'abaisser plutôt les taux de l'impôt sur les sociétés.
29. Ces distorsions ne sont néanmoins probablement pas très marquées. La fiscalité canadienne traite d'une façon assez neutre les revenus perçus et distribués via une société et les revenus du travail perçus directement par un particulier. Même si les sociétés peuvent bénéficier de reports d'impôts pour leurs bénéficiaires non distribués, c'est seulement un des nombreux facteurs que les entrepreneurs prennent en compte pour choisir la structure de leur entreprise. De plus, les revenus passifs ou les revenus d'investissement dans une société privée sous contrôle canadien, distribués ou non, sont taxés à 28 % au niveau fédéral, ce qui est comparable aux taux marginaux supérieurs de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, de 26 et 29 %.

30. Il est également possible d'obtenir des allègements fiscaux en investissant dans des actions d'entités intermédiaires, utilisées par les sociétés pour financer l'exploitation de ressources minérales (on peut citer par exemple le crédit d'impôt individuel de 15 % pour l'exploration minière, qui a été reconduit dans les budgets 2007 et 2008).
31. Selon des calculs de l'incidence de l'impôt réalisés par Lee (2007), en 2005 la tranche supérieure de 1 % de la population a acquitté l'impôt à un taux global inférieur de près de 5 points de pourcentage à ce qu'il était en 2000, et ce taux était alors légèrement inférieur à celui de la tranche de 10 % des contribuables les plus pauvres, qui ont vu leur taux d'imposition moyen augmenter de 5 points entre 1995 et 2005. Selon OCDE (2008c), le Canada fait partie de la minorité importante de pays de l'OCDE où la réforme fiscale conjuguée à l'alourdissement automatique de la fiscalité jusqu'à fin 2006, a bénéficié principalement aux personnes à revenus élevés.
32. Le crédit de TPS n'est pas éliminé de la courbe de l'impôt sur la consommation présentée dans le graphique 3.9 : en effet, à l'instar d'une dépense fiscale, il est traité méthodologiquement comme un transfert de revenu. Le crédit PFRG n'est pas inclus, car les calculs de Lee (2007) sur lesquels repose le graphique concernent l'année 2005, alors que ce crédit n'est disponible que depuis 2007.
33. En 2007, le ratio entre le coin fiscal moyen d'un couple à deux salaires et deux enfants gagnant 167 % du salaire moyen et celui d'un couple gagnant seulement 67 % du salaire moyen était de 1.8 au Canada, contre 1.6 aux États-Unis (et au Canada en 2000), 1.4 en Allemagne, 1.3 en France, 1.2 au Danemark et 1.1 en Suède. Il faut noter que pour des parents isolés ce même ratio est fortement négatif au Canada et aux États-Unis, tandis que dans les autres pays il reste proche des niveaux observés pour les familles biparentales (calculs d'après : OCDE, *Les impôts sur les salaires*).
34. Selon Auerbach (2006), l'imposition des revenus du capital peut accroître les marges de manœuvre de l'État en termes de redistribution, car si le revenu du capital diminue, il en coûte plus aux individus talentueux de ne pas travailler.
35. Il pourrait y avoir aussi des répercussions environnementales extrêmement préjudiciables dans d'autres régions, du fait des fortes quantités d'eau utilisées par l'industrie des sables bitumineux et de ses émissions de GES (chapitre 4).
36. Selon Dahlby (2005), les accords que le gouvernement a signés avec Terre-Neuve et le Labrador et avec la Nouvelle-Écosse contribuent aussi largement aux déséquilibres budgétaires horizontaux.
37. Des travaux empiriques de Day et Winer (2005), s'appuyant sur une série de données pour la période de 1974-1996, montrent cependant que les politiques publiques (assurance-emploi, impôt sur le revenu des personnes physiques, aide sociale) sont des déterminants de migration interne beaucoup moins importants que les perspectives d'emploi et les frais de déménagement. Mais les auteurs constatent aussi que l'impact de fortes modifications ponctuelles des politiques, par opposition à des mesures marginales, pourrait annuler l'effet de freinage de frais de déménagement même élevés.
38. La dernière *Étude* de l'OCDE a proposé la suppression des transferts de santé et sociaux en contrepartie d'un transfert total de l'assiette de la TPS fédérale aux provinces et aux territoires. Cela mettrait un terme à la multiplication des opérations fiscales, dont aucun gouvernement n'est clairement responsable (Smart, 2005). De même, en 2002, la Commission Seguin a préconisé un transfert de points d'impôt d'Ottawa aux provinces ; conformément à ce plan, les transferts fédéraux au titre de la santé et des dépenses sociales seraient entièrement supprimés, en contrepartie d'un transfert de recettes fiscales fédérales aux provinces (environ 4½ pour cent de l'impôt fédéral sur le revenu, ou le même nombre de points de la base de la TPS fédérale, seraient nécessaires pour que ce projet soit neutre du point de vue des recettes).
39. Selon les calculs de Mintz et Roberts (2006), les immeubles non résidentiels sont surtaxés, par rapport aux services qu'ils reçoivent, à raison de 56 % dans l'Alberta, de 29 % en Colombie-Britannique, de 24 % dans l'Ontario, de 18 % en Nouvelle-Écosse, de 11 % à Terre-Neuve et d'un pourcentage plus faible ailleurs. Les immeubles résidentiels sont partout sous-taxés par rapport aux prestations dont ils bénéficient.

Bibliographie

- Auerbach, A.J. (2006), « The Choice between Income and Consumption Taxes: A Primer », *NBER Working Paper*, n° 12307, juin.
- Baylor, M. et L. Beauséjour (2004), « Taxation and Economic Efficiency: Results from a Canadian CGE Model », ministère des Finances, *Documents de travail 2004-10*, Ottawa.

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, OCDE Publication, Paris.
- Boadway, R. (2006), « Natural Resource Shocks and the Federal System: Boon and Curse? » *Fiscal Federalism and the Future of Canada – Selected Proceedings from the Conference*, Institute of Intergovernmental Relations, 28-29 septembre.
- Chen, D. et J. Mintz (2006), « Business Tax Reform: More Progress Needed », *C.D. Howe Institute e-brief*, juin.
- Chen, D., J. Mintz et A. Tarasov (2007), « Federal and Provincial Tax Reforms: Let's Get Back on Track », *C.D. Howe Institute Backgrounder*, No. 12, juillet.
- Crossley, T.F. et S.H. Jeon (2007), « Joint Taxation and the Labour Supply of Married Women: Evidence from the Canadian Tax Reform of 1988 », *Fiscal Studies*, vol. 28, n° 3.
- Dahlby, B., J. Mintz et S. Wilson (2000), « The Deductibility of Provincial Business Taxes in a Federation with Vertical Fiscal Externalities », *Canadian Journal of Economics*, vol. 33, n° 3.
- Dahlby, B. (2005), « Dealing with the Fiscal Imbalances: Vertical, Horizontal, and Structural », *C.D. Howe Institute Working Paper*, septembre.
- Dahlby, B. et E. Ferede (2008), « Assessing British Columbia's Incentive-Based Tax Cuts », *Studies in Economic Prosperity*, n° 5, The Fraser Institute, février.
- Day, K.M. et S.L. Winer (2005), « Policy-induced Internal Migration: An Empirical Investigation of the Canadian Case », document non publié, Département d'économie, Université d'Ottawa, octobre.
- Devereux, M., R. Griffith et A. Klemm (2002), « Corporate income tax: Reforms and tax competition », *Economic Policy*, octobre.
- FMI (2008), *Canada-Staff Report for the 2008 Article IV Consultation*, Washington, D.C., 16 janvier.
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia et K.-Y. Yoo (2006), « Taxation, business environment and FDI location in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 502, OCDE Publication.
- Jackson, A. (2007), « Why Charity Isn't Enough: the Case for Raising Taxes on Canada's Rich », Centre canadien de politiques alternatives, *Technical Paper 1*, OCDE Publication.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 459, décembre.
- Johansson, A. et al., (2008), « Tax and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).
- Keenay, G. et E. Whitehouse (2003), « The Role of the Personal Tax System in Old-Age Support: A Survey of 15 Countries », *Fiscal Studies*, vol. 24, n° 1.
- Lee, M. (2007), « Eroding Tax Fairness: Tax Incidence in Canada, 1990 to 2005 », Centre canadien de politiques alternatives, *www.GrowingGap.ca*, novembre.
- Lester, J., A. Patry et D. Adea (2007), « An International Comparison of Marginal; Effective Tax Rates on Investment in R&D by Large Firms », *Document de travail du ministère des Finances*, 2007-07, Ottawa, septembre.
- McLure, C.E., Jr. (2005), « Tax Reform and Investment: Will the US Sneeze? Will Canada Catch Cold? », *Benefactors Lecture*, 2005, C.D. Howe Institute, Toronto, 3 novembre.
- Ministère des Finances (2006), *Tax Advantage*, Ottawa, octobre.
- Ministère des Finances (2007), *Énoncé économique*, Ottawa, 30 octobre.
- Mintz, J. et T. Roberts (2006), « Running on Empty: A Proposal to Improve City Finances », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 226, février.
- Mintz, J. (2006), « The 2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-Growth Tax Reform », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 239, septembre.
- Mintz, J. (2007), « The 2007 Tax Competitiveness Report: A Call for Comprehensive Tax Reform », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 254, septembre.
- Mintz, J. (2008), « Rewarding stagnation: Unfair tax breaks produce an excess of inefficient small firms », *National Post*, 8 février.

- Nickell, S. (2004), « Employment and Taxes », *CEPR Discussion Paper* 634.
- Norregaard, J. et T.S. Khan (2007), « Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges », *IMF Working Paper*, WP/08/274, décembre.
- OCDE (2006a), *Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 13, OCDE Publication, Paris.
- OCDE (2006b), *Réforme fondamentale de l'impôt sur les bénéfices des sociétés*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 16, OCDE Publication, Paris.
- OCDE (2006c), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OCDE Publication, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, OCDE Publication, Paris, mai.
- OCDE (2008a), *Réformes économiques : Objectif croissance 2008*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, Publication OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2008c), « Réformes fiscales et pression fiscale 2000-06 », les Impôts sur les salaires 2006-2007, Edition 2007, Publication OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, Publication OCDE, septembre.
- Parsons, M. et N. Phillips (2007), « An Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development », *Document de travail du ministère des Finances*, 2007-08, Ottawa, septembre.
- Poschmann, F. et W. Robson (2004), « Saving's Grace: A Framework to Promote Financial Independence for Low-Income Canadians », *C.D. Howe Institute Backgrounder* n° 86, novembre.
- Poschmann, F. (2008), « Still High: Marginal Effective Tax Rates on Low-Income Families », *C.D. Howe Backgrounder*, n° 113, février.
- Smart, M. (2005), « Federal Transfers: Principles, Practice and Prospects », *C.D. Howe Institute Working Paper*, septembre.
- Smart, M. (2007), « The economic impacts of value added taxation: Evidence from the HST provinces », document non publié, Université de Toronto, février.
- Tsounta, E. (2006), « Why are Women Working So Much More in Canada? An International Perspective », *IMF Working Paper*, WP/06/92, avril.
- Usher, D. (2007), « The Reform of Equalization Payments », *Canada Public Policy*, vol. XXXIII, n° 3.
- Victor, D.G. et D. Cullenward (2007), « Making Carbon Markets Work: Limiting climate change without damaging the world economy depends on stronger and smarter market signals to regulate carbon dioxide », *Scientific American*, 24 septembre.
- Zee, H. (2005), « Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments », *IMF Working Paper*, WP/05/87, avril.
- Zodrow, G. R. (2005), « Should Capital Income be Subject to Consumption-based Taxation », paper presented at Conference on *Taxing Capital Income*, sponsored by the Tax Policy Center, The American Tax Policy Institute and Tax Analysts, Washington, D.C., 23 septembre.

Chapitre 4

Maintenir la viabilité à long terme du secteur de l'énergie

L'énergie représente pour le Canada un défi majeur en termes de développement durable. Dans l'immédiat, il faut remédier aux pénuries de main-d'œuvre et d'infrastructure qui risquent d'entraver la réalisation des projets énergétiques. En outre, on pourrait améliorer la gestion budgétaire provinciale en adoptant des règles prudentes d'allocation et de retrait pour les recettes de ressources non renouvelables affectées à un fonds à long terme. En définitive, le principal défi consistera à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), en dépit de l'expansion rapide des secteurs gros émetteurs. L'efficacité des politiques environnementales pourrait être renforcée par une meilleure coordination entre l'administration fédérale et les administrations provinciales. Les efforts devraient se focaliser sur la conception et la mise au point d'un système d'échange de droits d'émission compatible avec les mécanismes similaires à l'étranger. Enfin, des systèmes de réglementation et d'imposition efficaces et efficients sont indispensables pour faciliter la réalisation en temps voulu des plans d'approvisionnement en énergie.

Exploiter durablement ses abondantes sources d'énergie est l'un des grands défis que le Canada devra relever dans les années à venir. De fait, l'économie canadienne repose en grande partie sur des activités liées à l'énergie dont le développement a été encouragé par les politiques publiques. Mais en même temps, la production et la consommation d'énergie génèrent la plupart des émissions de gaz à effet de serre (GES) du pays. Avec l'exploitation accélérée des sables bitumineux des provinces occidentales, les émissions risquent d'augmenter fortement. Compte tenu des enjeux grandissants du changement climatique, aussi bien à l'échelon national qu'au niveau international, et dans la perspective des négociations de l'après-Kyoto, le Canada se doit d'exploiter ses ressources naturelles sans coûts excessifs pour l'environnement. À cet effet, il lui faudra choisir des stratégies de développement à court et long terme qui soient économiquement et socialement gérables dans les circonstances actuelles et qui puissent être ajustées par la suite au vu des nouvelles informations disponibles.

Ce chapitre analyse les défis actuels et futurs que pose le secteur de l'énergie, en particulier pour l'exploitation des sables bitumineux, et propose des réformes en vue de rendre le développement plus viable du point de vue écologique et social. Après un rapide survol du secteur, on examinera comment l'ajustement à l'instabilité des prix pétroliers a déclenché un cycle expansion-récession et comment l'amplitude de ce cycle pourrait être atténuée. Puis on étudiera les possibilités de mieux concilier la production énergétique et les objectifs environnementaux dans le long terme par une cohérence accrue entre la politique de l'environnement et les cadres fiscal et réglementaire. La dernière section résume les recommandations de politique économique.

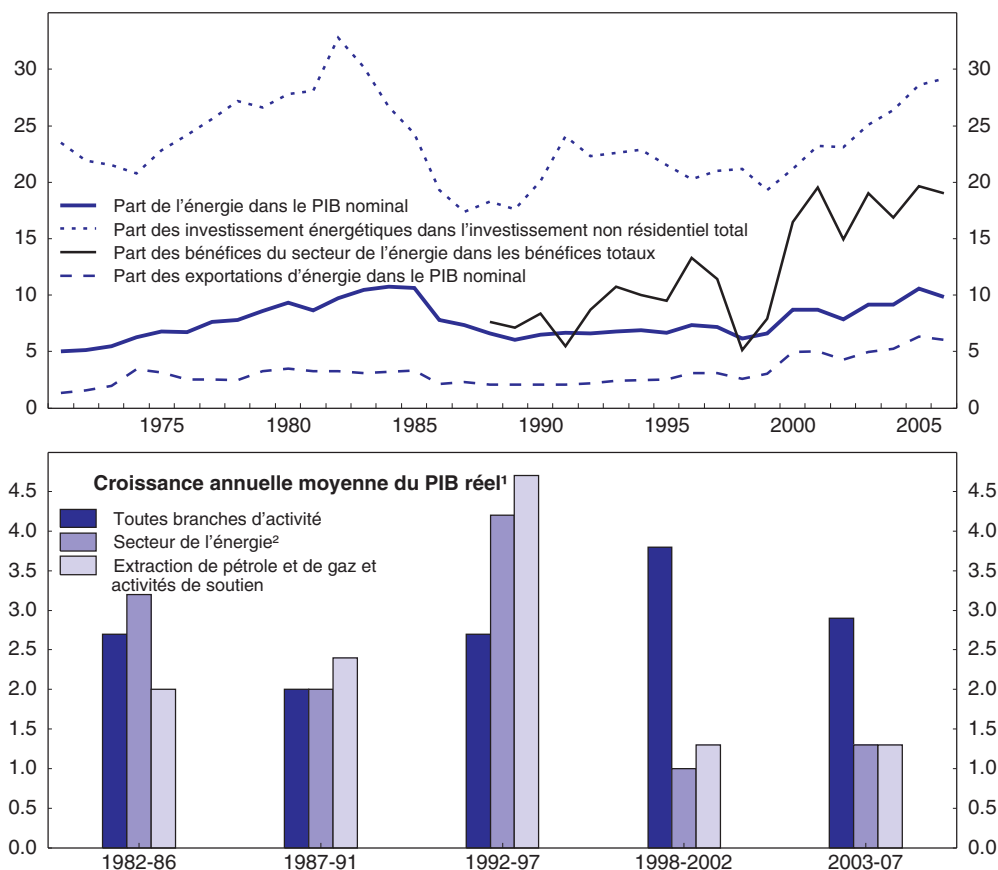
Le secteur de l'énergie tient une place croissante dans l'économie

Le secteur énergétique s'est développé à un rythme rapide depuis 1998, pour représenter près de 10 % du PIB nominal du Canada en 2006 (graphique 4.1). Cette progression est entièrement due à de très fortes hausses des prix de l'énergie, car la croissance de la production réelle a été inférieure à celle de l'économie dans son ensemble. Le secteur de l'énergie est très capitalistique. La montée des prix a dopé les bénéficiaires, et l'on estime que les investissements liés à l'énergie ont représenté 29 % de l'investissement non résidentiel total en 2006, contre 21 % en 1998 (Carrier et Turcotte, 2006). Alimenté par les activités d'extraction de pétrole et de gaz, l'emploi dans le secteur a augmenté plus rapidement que dans l'ensemble de l'économie, ce qui implique un recul de la productivité relative du travail.

Le secteur canadien de l'énergie, contrôlé pour moitié environ par des capitaux étrangers¹, est principalement tourné vers les marchés d'exportation. Entre 1998 et 2006, la part des exportations énergétiques dans le PIB nominal a presque triplé pour atteindre 6.0 %. Ces dernières années, la part des exportations d'énergie vers les États-Unis a augmenté avec le développement de la production pétrolière en mer, le démarrage des exportations de gaz de l'île Sable (au large de la Nouvelle-Écosse) et la mise en service du

Graphique 4.1. Indicateurs du secteur de l'énergie


En pourcentage



1. Rupture des séries en 1997.

2. Le secteur de l'énergie comprend l'extraction de pétrole et de gaz, les charbonnages, les activités de soutien des industries extractives et de l'extraction pétrolière et gazière, la production, le transport et la distribution d'électricité, la distribution de gaz naturel, le transport par pipeline, la fabrication de produits dérivés du pétrole et du charbon, la production d'autres minerais métalliques.

Source : M. Carrier et J. Turcotte (2006), « The contribution of the energy sector to the Canadian economy », note analytique, Direction de la politique économique et fiscale, publication interne du ministère des Finances Canada et Statistique Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355043408416>

pipeline Alliance reliant l'Alberta à Chicago. Le chapitre 6 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) interdit toute intervention des pouvoirs publics sur les marchés nord-américains de l'énergie, par une différenciation des prix ou par une action directe sur les circuits d'approvisionnement qui provoquerait une diminution des exportations canadiennes d'énergie vers les États-Unis. Toutefois, cette clause n'impose aucune restriction aux producteurs canadiens, qui sont libres de choisir leurs clients ainsi que la quantité d'énergie qu'ils souhaitent vendre (Holden, 2006).

Le Canada est richement doté en ressources énergétiques variées. À l'heure actuelle, il se classe au huitième rang mondial pour la production de pétrole brut et au deuxième rang pour l'exportation de gaz naturel, derrière la Russie. Le Canada est l'un des rares pays non membres de l'OPEP à pouvoir se targuer de bonnes perspectives de croissance de la production : il détient les secondes réserves mondiales prouvées de pétrole après celles de

l'Arabie Saoudite, avec toutefois des coûts de production beaucoup plus élevés. La production dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien – principale source de pétrole brut et de gaz naturel du pays – semble avoir atteint son maximum au cours de la décennie écoulée. En dépit de moratoires fédéraux et provinciaux sur les forages exploratoires et l'exploitation des réserves au large de la Colombie-Britannique, les activités s'accroissent sur les sites en mer et dans le Territoire du Nord. Néanmoins, cela ne suffira pas pour compenser à long terme l'épuisement progressif des gisements pétroliers et gaziers traditionnels (tableau 4.1). En revanche, les sables bitumineux, situés essentiellement dans l'Alberta, sont mis en exploitation à un rythme très rapide (encadré 4.1). Le redéploiement des sources conventionnelles vers d'autres sources de pétrole et de gaz a été facilité par des avancées technologiques et par la montée des prix mondiaux de l'énergie². Ce changement de cap s'est traduit par des coûts d'exploitation accrus et une baisse de la productivité malgré d'importantes percées technologiques. Au total, bien que de nouvelles méthodes d'extraction soient actuellement disponibles pour exploiter les sources non conventionnelles, d'autres innovations seront nécessaires pour assurer un développement durable de la ressource.

Tableau 4.1. **Production canadienne de pétrole brut et de gaz**

	Milliers de barils par jour				Pourcentage			
	1990	2000	2010	2020	1990	2000	2010	2020
Ouest canadien								
Pétrole léger et moyen conventionnel	940	734	511	349	56.5	33.5	15.7	7.4
Pétrole lourd conventionnel	263	510	439	322	15.8	23.3	13.4	6.8
Pentanes	116	194	163	155	7.0	8.8	5.0	3.3
Extraction de sables bitumineux	209	321	932	2 148	12.6	14.6	28.6	45.3
Sables bitumineux, production <i>in situ</i>	135	289	909	1 616	8.1	13.2	27.8	34.1
Production en mer, côte Est	0	145	310	150	0.0	6.6	9.5	3.2
Total	1 663	2 193	3 264	4 740	100	100	100	100
	Milliers de milliards de pieds cubes			Part du total mondial				
		2004	2010	2020	2004	2010	2020	
Gaz naturel		6.5	6.8	6.0	6.6	6.0	4.2	

Note : Dans la production *in situ*, les sables bitumineux sont récupérés au moyen de techniques qui font que le bitume chaud migre vers les puits producteurs et remonte à la surface, tandis que le sable reste en place (*in situ*).

Source : Association canadienne des producteurs pétroliers (2006), 2006-2020 Canadian crude oil production and supply forecasts, Calgary ; Association canadienne des producteurs pétroliers (2007), Crude oil forecasts, markets and pipeline expansion, Calgary, juin ; AIE (2007a), *International Energy Outlook*, Chapitre 4, Paris.

Le Canada possède aussi de très grandes réserves de charbon, utilisé pour la production d'électricité dans certaines provinces, en particulier dans l'Alberta. Abondant et peu coûteux, le charbon restera probablement l'une des sources de production d'électricité dans les décennies à venir, si les nouvelles technologies propres permettent d'améliorer l'efficacité et de réduire sensiblement les émissions de GES connexes, par le captage-stockage du carbone (voir plus loin). Le Canada est aussi le premier producteur mondial d'uranium naturel. La production d'énergie nucléaire est concentrée dans l'Ontario, où la plupart des unités nucléaires servent à compenser la suppression progressive des centrales au charbon, mais de nouvelles unités sont en construction dans l'Alberta. De surcroît, le Canada est riche en sources d'énergie renouvelables, notamment

l'hydroélectricité, l'éolien, la biomasse forestière et agricole et le solaire. Le régime fiscal de certaines énergies renouvelables (amortissement accéléré des coûts en capital ou exonération de la taxe d'accise pour l'éthanol, par exemple) a favorisé l'entrée de ces technologies sur le marché. En outre, l'énergie renouvelable a bénéficié de mesures ciblées³. D'autres sources à faible émission ou sans émission de GES telles que la cogénération et l'électricité marémotrice ou géothermique sont développées dans le pays. En outre, un certain nombre de projets de production de gaz naturel liquéfié et de projets nucléaires ont été mis en route dans les provinces de l'Atlantique.

Encadré 4.1. **Exploitation des sables bitumineux**

Les sables bitumineux sont des dépôts de bitume, substance visqueuse lourde, de couleur noire, qui doit être transformée en pétrole brut amélioré avant d'être utilisée dans les raffineries pour la production d'essence et de gazole. Le bitume, obtenu soit par extraction, soit par production in situ, peut être utilisé directement sous forme d'asphalte, dilué et transporté par pipeline vers les raffineries pour transformation ou converti en pétrole brut synthétique. Le pétrole brut synthétique alimente lui-même les raffineries, où il peut être transformé en essence, en carburant aviation ou en d'autres produits.

Réserves

En décembre 2002, l'*Oil & Gas Journal* signalait que le Canada se classait au second rang pour les réserves totales prouvées de pétrole brut (15 % des réserves mondiales) derrière l'Arabie saoudite. La majorité de ces réserves se trouvent dans les sables bitumineux de l'Alberta. Sur la base des conditions économiques prévues et de la technologie actuelle, l'Alberta détient environ 176 milliards de barils de réserves pétrolières prouvées (174 milliards de barils de bitume brut, 1.6 milliard de barils de pétrole brut). Alors que les gisements pétroliers conventionnels sont disséminés dans la province, les sables bitumineux occupent une zone de 140 200 km² située principalement dans le nord de l'Alberta. La province a conclu plus de 3 100 accords d'exploitation de sable bitumineux pour un total d'environ 48 973 km². Près de 65 % des gisements bitumineux possibles sont encore disponibles pour exploration et concession.

Coût et extraction

Les producteurs se sont efforcés de faire des gains d'efficacité et d'adopter de nouvelles technologies pour abaisser leurs coûts de production. Les coûts d'exploitation pour la production d'un baril de pétrole à partir de bitume atteignaient environ 18 CAD en moyenne en 2004, mais ils ont fortement augmenté depuis lors. Il existe plusieurs technologies possibles pour extraire le bitume des sables bitumineux, mais toutes exigent d'énormes quantités d'énergie (souvent du gaz naturel) et d'eau. Des installations minières permettent d'extraire le bitume des réserves proches de la surface. Pour les gisements situés à plus grande profondeur, on utilise des procédés tels que le drainage par gravité avec injection de vapeur d'eau ou l'injection cyclique de vapeur d'eau. La hausse des prix du gaz naturel en 2005-06 a suscité la mise au point de nouvelles méthodes d'extraction et de transformation qui ne nécessitent pas la consommation de gaz naturel, mais ces procédés restent onéreux et doivent être testés à une échelle commerciale.

Royalties et droits miniers

Le système de royalties sur les sables bitumineux de l'Alberta a été spécialement conçu pour encourager la mise en valeur de la ressource et prend en compte les risques technologiques et les coûts en capital auxquels sont confrontés les investisseurs. A la fin de 2007 a été institué un nouveau régime qui prendra effet en 2009. Selon ce nouveau dispositif, le taux de base de la taxe sera de 1 % et augmentera pour chaque dépassement de 1 dollar du cours par rapport au niveau de 55 CAD le baril, pour atteindre un maximum de 9 % lorsque le pétrole se vendra à 120 CAD le baril ou plus. La redevance nette appliquée après amortissement des coûts est actuellement de 25 %. À l'avenir, elle sera de 25 % au départ et augmentera pour chaque dollar de hausse du cours du pétrole au-delà de 55 CAD le baril, pour atteindre 40 % lorsque le pétrole se vendra à 120 CAD ou plus.

Encadré 4.1. Exploitation des sables bitumineux (suite)

L'administration provinciale détient 97 % des droits miniers de l'Alberta. Ils sont administrés par le ministère de l'Énergie. Les 3 % restants sont des droits miniers « privés » détenus par des personnes physiques et morales, à quoi s'ajoutent des droits sur d'autres terres publiques gérées par l'administration fédérale pour le compte des Premières nations ou situées à l'intérieur de parcs nationaux. Les adjudications ou ventes de droits miniers sur des terres publiques auront lieu toutes les deux semaines. Les droits sur les sables bitumineux sont émis sous forme de concessions ou de permis par appel d'offres concurrentes. Le soumissionnaire le plus offrant obtient le droit de « forer, extraire, travailler, récupérer et retirer » les minéraux de la Couronne. L'utilisation d'eau dans la zone des sables bitumineux est réglementée par un système d'autorisations et de contrôles.

Impact économique des sables bitumineux

L'expansion de la production pétrolière à partir de sables bitumineux devrait avoir une incidence bénéfique sur l'économie canadienne. Comme indiqué au chapitre 1, la perspective d'un accroissement des recettes d'exportation a entraîné des pressions à la hausse sur le taux de change.

L'impact de l'exploitation des sables bitumineux sur le PIB dépendra dans une large mesure du niveau des cours pétroliers et de l'écart de prix entre pétrole et gaz naturel qui affecte la rentabilité de l'exploitation. Au total, on estime que cet impact sera relativement limité pour le Canada dans son ensemble (tableau 4.2). Bayoumi et Mühlheisen (2006) détectent un effet encore plus léger : l'accroissement de la production pétrolière augmenterait le PIB réel canadien de 1.1 % en 2020. L'exploitation des sables bitumineux devrait représenter une part croissante du PIB total de l'Alberta (environ 20 % à l'horizon 2011, contre 15 % en 2006). Près de la moitié des emplois induits par l'exploitation des sables bitumineux de l'Alberta seront sans doute créés à l'extérieur de la province (CERI, 2006; Conference Board du Canada, 2007).

Les recettes sous forme de royalties et d'impôts sur le revenu provenant de l'industrie pétrolière et gazière varient d'une province à l'autre, mais l'Alberta en perçoit la plus grande partie. Toutefois, l'État fédéral et les autres provinces devraient aussi bénéficier de la mise en valeur des ressources énergétiques de l'Alberta.

Tableau 4.2. Impact économique des sables bitumineux

	2006	2011	2020	2006
	Milliards CAD			% du PIB national de 2006
PIB				
Total	44	69	104	3.0
Alberta	32	49	77	2.2
Reste du Canada	7	11	14	0.5
Reste du monde	5	9	13	0.3

Source : CERI (2006), *Economic Impact of Oil Sands in the Short Term*, décembre, Calgary.

Impact environnemental des sables bitumineux

En 2006, les sites d'exploitation de sables bitumineux ont représenté 12 % des émissions totales de gaz à effet de serre de l'Alberta, qui a produit environ un tiers des émissions totales du Canada.

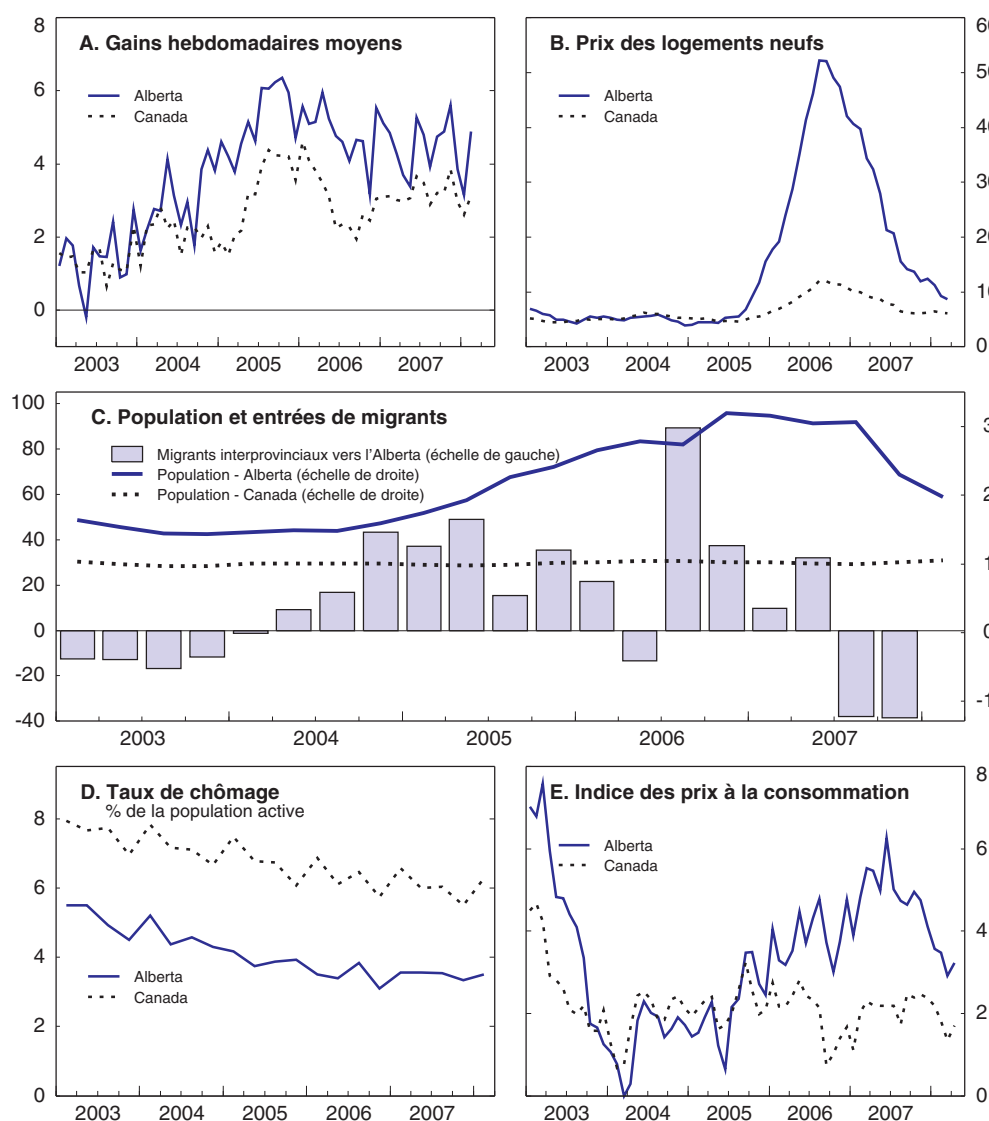
Outre son impact sur le changement climatique, l'exploitation des sables bitumineux engendre des coûts environnementaux élevés et croissants dans plusieurs domaines : augmentation de la demande d'eau et de gaz naturel ; consommation de 1-3 barils d'eau par baril de pétrole extrait ; accumulation de déchets ; destruction d'écosystèmes boréaux fragiles ; pollution atmosphérique sous la forme de pluies acides. En outre, les activités d'extraction de sables bitumineux seraient responsables du déclin d'un certain nombre de mammifères à fourrure (ainsi que du caribou) et de plusieurs oiseaux forestiers dans le nord de l'Alberta.

Source : Gouvernement de l'Alberta (2006a), Holroyd et al. (2007), estimations d'Environnement Canada.

La distribution régionale de la production d'énergie est très inégale : l'Alberta et, dans une moindre mesure, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, Terre-Neuve et le Labrador assurent l'essentiel de la production d'énergie primaire. Les différences dans la dotation en ressources ont engendré des disparités régionales, et la hausse des prix du pétrole a surtout profité aux provinces de l'Ouest. L'économie de l'Alberta connaît une phase de surchauffe (chapitre 2) : le taux d'inflation y est le plus élevé du pays, le chômage est tombé à un niveau sans précédent et les entreprises font appel aux travailleurs d'autres provinces (graphique 4.2). En revanche, la hausse des prix des produits de base a provoqué une nette appréciation du dollar canadien et touché de plein fouet des provinces manufacturières comme l'Ontario et le Québec, qui doivent en outre affronter la concurrence des économies émergentes d'Asie.

Graphique 4.2. **L'Alberta et le reste du Canada : quelques indicateurs comparatifs**

Pourcentage de variation en glissement annuel

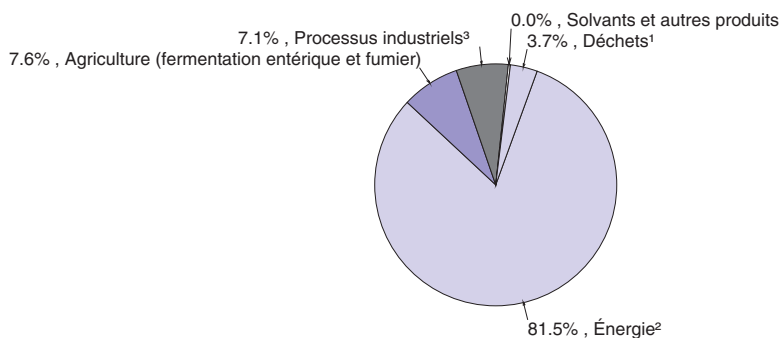


Source : Statistique Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355054133685>

Le secteur de l'énergie est le plus gros émetteur de GES du Canada (graphique 4.3). Le pays produit plus de 2 % des émissions mondiales, soit un niveau par habitant supérieur à celui de la quasi-totalité des autres pays. De surcroît, les émissions augmentent plus rapidement au Canada que dans la plupart des autres pays industrialisés ; les principaux facteurs en cause sont l'augmentation de la population, la croissance économique et l'expansion de la production de combustibles fossiles (Environnement Canada, 2007a)⁴. Les émissions nationales sont fortement concentrées dans certaines provinces et le deviendront de plus en plus (graphique 4.4). De fait, elles atteignent un niveau disproportionné dans les provinces qui abritent la plupart des activités du secteur de

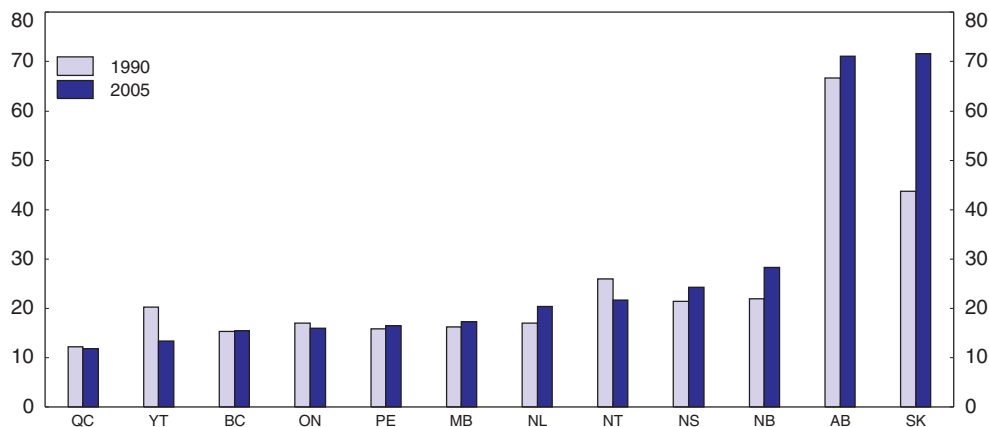
Graphique 4.3. **Émissions de GES par secteur**
2005, en % du total



1. Évacuation des déchets solides, traitement des eaux usées, incinération des déchets.
2. Production et consommation de combustibles fossiles.
3. Métaux, minéraux et produits chimiques.

Source : Environnement Canada (2007), *National Inventory Report, 1990-2005, Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada*, avril.

Graphique 4.4. **Émissions de GES par habitant et par province**
Tonnes d'équivalent CO₂ par habitant



Source : Environnement Canada (2007), *National Inventory Report, 1990-2005, Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada*, avril.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/355077072652>

l'énergie, et en particulier les gisements de sables bitumineux à forte intensité d'émissions. En conséquence, les coûts des mesures d'ajustement destinées à combattre les émissions seront inégalement répartis entre les différentes provinces.

Le changement climatique est un sujet d'une grande actualité au Canada, et donne lieu à des opinions divergentes concernant l'objectif approprié. L'administration fédérale a récemment publié son cadre réglementaire final sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre, qui développe son Cadre réglementaire sur les émissions atmosphériques d'avril 2007. À l'heure actuelle, les émissions canadiennes dépassent d'environ 33 % l'objectif de Kyoto. L'absence de volonté politique d'atteindre l'objectif de Kyoto a été critiquée au Canada et sur la scène internationale. Quoi qu'il en soit, la politique environnementale met désormais l'accent sur la préparation de l'après-Kyoto.

La viabilité des structures d'exploitation actuelles des sables bitumineux suscite de plus en plus de préoccupations

L'exploitation des sables bitumineux du Canada devrait se développer rapidement, mais le rythme dépendra de l'équilibre entre de multiples forces contraires. La fermeté prévue des prix du pétrole, les inquiétudes géopolitiques, la taille de la base de ressources disponible et la proximité du grand marché des États-Unis et, le cas échéant, d'autres marchés, constituent autant d'éléments propices au développement (NEB, 2006). En revanche, les coûts au titre du gaz naturel, l'écart de prix entre le pétrole léger et le pétrole lourd, la consommation d'eau et les pénuries de main-d'œuvre, d'infrastructures et de services sont des facteurs susceptibles d'entraver la mise en valeur de la ressource. Un autre élément qui freinera l'exploitation des sables bitumineux est l'obligation de respecter les nouvelles réglementations fédérales et provinciales sur les GES et les polluants atmosphériques.

Le développement rapide de l'industrie des sables bitumineux de l'Alberta a engendré des goulets d'étranglement sur le marché du travail et des effets socio-économiques et environnementaux préjudiciables.

Pénuries de main-d'œuvre

L'Alberta souffre actuellement d'une offre limitée de travailleurs qualifiés. Les augmentations de salaire n'ont pas suffi pour attirer la main-d'œuvre requise. En même temps, certaines entreprises ont dû réduire leurs horaires. Les pénuries les plus graves touchent le secteur de la construction. De fait, dans tout l'Alberta, la main-d'œuvre employée dans la construction atteint déjà des niveaux sans précédent ; or, il faudra beaucoup d'autres travailleurs pour répondre à la croissance prévue des investissements dans le court terme. L'essor des activités de construction liées aux Jeux Olympiques d'hiver de 2010 en Colombie-Britannique exacerbe les pressions sur l'Alberta. Cette vive expansion a également pesé sur les effectifs d'autres secteurs, en particulier ceux où prédominent les petites entreprises, qui disposent de peu de revenus et ne peuvent pas s'aligner sur les majorations de salaire dans le secteur pétrolier. Au niveau national, la concurrence pour les ressources de main-d'œuvre a attiré des travailleurs en provenance d'autres provinces du Canada.

Il est probable que le marché du travail restera tendu dans les prochaines années et qu'il freinera l'expansion. Selon une prévision du gouvernement de l'Alberta, cette province aura besoin de 400 000 travailleurs supplémentaires d'ici à 2015. La difficulté pour

le secteur des sables bitumineux est non seulement de trouver des compétences appropriées pour faire face à la complexité des projets engagés, mais aussi d'attirer ces personnes à Fort McMurray, dans la lointaine région de Wood Buffalo, où se trouvent la plupart des dépôts de sable bitumineux du Canada.

Des solutions à court et à long terme ont été proposées pour répondre à ces besoins de main-d'œuvre. En janvier 2006, le gouvernement de l'Alberta a rendu publique une stratégie décennale qui comprend une sous-stratégie pour l'industrie des sables bitumineux. Ce programme esquisse diverses actions pour résoudre les problèmes de main-d'œuvre de l'Alberta, et s'articule autour de quatre thèmes : fournir des informations sur l'éducation, les carrières, le lieu de travail et le marché de l'emploi ; attirer des immigrants et des migrants interprovinciaux ; développer les investissements dans l'éducation et la formation ; renforcer les atouts communautaires et professionnels. L'accent a été mis en particulier sur l'amélioration du taux d'activité de groupes sous-représentés tels que les femmes, les personnes handicapées et les autochtones. En outre, le gouvernement de l'Alberta a signé avec les autorités fédérales un accord qui autorisera l'entrée ciblée de travailleurs étrangers temporaires afin de répondre aux besoins urgents de main-d'œuvre spécialisée pour les principaux projets de Fort McMurray. Mais on estime que ces palliatifs ne suffiront pas pour accroître l'offre de travailleurs qualifiés et ne permettront pas de couvrir la demande induite par l'expansion rapide de l'industrie des sables bitumineux⁵. Toutefois, l'essor du secteur de la construction ne devrait pas durer longtemps⁶. Les investissements dans l'industrie des sables bitumineux sont massivement concentrés sur une brève période, et une fois ce pic passé, de nombreux travailleurs seront libérés. Il faudra donc veiller à ce que le cadre d'action publique de l'Alberta permette aux entreprises de tirer le meilleur parti de cette opportunité de marché, atténue le cycle d'expansion-récession et facilite l'ajustement lorsque l'essor de la construction prendra fin.

À l'échelon fédéral, des modifications du programme d'assurance-emploi (AE) pourraient favoriser la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre et aider à faire face aux pénuries régionales de personnel. Le Canada présente une particularité unique, à savoir que les critères d'éligibilité à l'AE sont ajustés en fonction des conditions locales du marché du travail, une augmentation du taux de chômage local entraînant un assouplissement des conditions requises pour la couverture (Van Audenrode *et al.*, 2005)⁷. Cela peut retarder l'ajustement économique en incitant les individus à rester dans des régions où la situation économique est médiocre. Il est difficile de déterminer empiriquement dans quelle mesure la présence de l'AE freine le processus d'ajustement, étant donné que la mobilité de la main-d'œuvre au Canada est l'une des plus élevées de la zone OCDE (Kongsrud et Wanner, 2005). Néanmoins, une modification des paramètres actuels d'ouverture des droits à l'AE, entraînant une harmonisation du traitement régional, amplifierait encore la mobilité de la main-d'œuvre et faciliterait le processus d'ajustement. Cette action est d'autant plus nécessaire que le pays est passé d'une période prolongée de chômage élevé à des pénuries de main-d'œuvre chroniques, et les institutions doivent accompagner ce changement structurel.

Répercussions socio-économiques de la vive expansion du secteur pétrolier

L'exploitation des sables bitumineux a de nombreuses retombées socio-économiques positives pour les communautés et régions hôtes, notamment en termes d'emploi et de recettes publiques. Mais la croissance rapide de l'Alberta engendre aussi quelques effets socio-économiques négatifs. *Premièrement*, des services publics tels que la santé et

l'éducation sont soumis à des pressions accrues, et, plus généralement, le développement des infrastructures communales ne suit pas l'augmentation de la population. *Deuxièmement*, l'abus de drogues et d'alcool s'est répandu et la dépendance à l'égard des prestataires bénévoles de services sociaux s'est accentuée. *Troisièmement*, avec l'accroissement de la population, les prix des logements ont augmenté en flèche dans toute la province, provoquant une crise du logement dans la quasi-totalité des zones urbaines⁸. Cependant, les prix et l'activité de revente ont commencé à se modérer, et comme les revenus moyens ont aussi nettement augmenté dans l'Alberta, l'accessibilité à la propriété immobilière, exprimée par la part du revenu médian avant impôt du ménage nécessaire pour assurer le service d'un emprunt hypothécaire moyen, reste plus satisfaisante qu'au Québec, dans l'Ontario et en Colombie-Britannique (Holt et Goldbloom, 2007). *Quatrièmement*, les taux d'achèvement des études secondaires et les taux d'études universitaires supérieures, déjà inférieurs à la moyenne nationale dans l'Alberta, subissent un impact négatif, car les étudiants abandonnent leurs études, attirés par les salaires élevés qu'offrent des postes de manœuvres, d'ouvriers semi-qualifiés ou même des emplois dans le secteur des services⁹. *Enfin*, l'inflation élevée pousse les entreprises des industries secondaires à se délocaliser, emportant avec elles des emplois de longue durée et de grande qualité.

Durant les années 90, l'administration provinciale a comprimé les dépenses d'équipement et les programmes sociaux afin de résorber la dette publique. Ces coupes ont fortement compromis la capacité de la province de maintenir durablement l'expansion pétrolière et son aptitude à fournir les infrastructures nécessaires pour absorber l'accroissement connexe de la population. L'expansion s'accéléralant, l'administration a de nouveau investi dans les infrastructures provinciales¹⁰. Cependant, ces dépenses accentuent la surchauffe de l'économie, et comme les coûts de construction ont grimpé en flèche, l'administration est confrontée à un surcoût pour construire les infrastructures publiques. Des partenariats public-privé (PPP) ont été utilisés par certaines provinces canadiennes, en particulier la Colombie-Britannique, et par le gouvernement fédéral ; ils peuvent s'avérer utiles pour financer efficacement les nouveaux investissements d'infrastructure, et en particulier la mise en place de transports publics urbains. De fait, si l'on en juge par l'expérience d'autres pays de l'OCDE tels que le Royaume-Uni et l'Australie, les PPP constituent une source nouvelle de capital et d'expertise, mais en outre, dans certains cas, ils ont pour effet d'abaisser le coût total de production et d'accélérer la livraison des infrastructures (OCDE, 2007). De plus, les PPP permettent de transférer certains risques au secteur privé et au total ils semblent assurer une gestion des risques plus efficace. Néanmoins, il faudrait autant que possible définir clairement un cadre d'actions légal pour les PPP et s'assurer que les gouvernements disposent de capacités suffisantes pour le mettre en place et le gérer (OCDE, 2008).

Défis écologiques et énergétiques

La mise en exploitation des sables bitumineux exige des quantités considérables de gaz naturel, dont les réserves sont en voie d'épuisement¹¹. Étant donné que les taux d'extraction vont tripler, les apports d'énergie nécessaires augmenteront également. Il est difficile de couvrir ces besoins par d'autres méthodes comme la gazéification du charbon, car elles impliquent des émissions de GES nettement plus élevées. Le nucléaire est une autre option, mais à l'heure actuelle son coût est élevé et son utilisation ne va pas sans risques¹². Dans ce contexte, une production pétrolière durable à partir des sables bitumineux nécessitera des améliorations technologiques considérables (voir plus loin).

Les activités minières aussi bien que l'exploitation souterraine consomment d'importants volumes d'eau pour l'extraction du bitume des sables pétrolifères, et l'approvisionnement limité en eau pourrait freiner les plans d'expansion future¹³. En dépit d'un certain recyclage, la quasi-totalité de l'eau prélevée pour l'exploitation des sables bitumineux se retrouve dans des bassins de résidus (NEB, 2006). Une gestion appropriée des cours d'eau est nécessaire pour assurer la viabilité écologique, surtout en hiver lorsque les débits sont faibles. Un certain nombre d'initiatives ont été élaborées pour remédier à ces problèmes d'approvisionnement en eau dans l'Alberta. *Premièrement*, en février 2007, Alberta Environnement a limité strictement les quantités d'eau que les exploitants de sables bitumineux peuvent prélever dans l'Athabasca, et de nouvelles mesures dans ce sens sont attendues au cours des prochaines années. *Deuxièmement*, une nouvelle politique de conservation et d'allocation de l'eau pour injection dans les gisements de pétrole (Water Conservation and Allocation Policy for Oilfield Injection) vise à réduire la consommation d'eau pour les projets in situ¹⁴. Il sera important d'évaluer régulièrement l'impact de ces réformes, et en particulier de la nouvelle procédure d'allocation, afin de voir si les politiques atteignent leurs objectifs de conservation sans imposer de coûts excessifs aux entreprises. En particulier, il sera utile de comparer le système actuel avec des instruments économiques, qui encourageraient une utilisation efficace de l'eau en l'affectant à son utilisation la plus profitable. Par ailleurs, tarifier l'eau inciterait les utilisateurs à l'employer de la façon la plus efficiente possible, ce qui entraînerait une baisse de la demande totale d'eau.

La gestion des ressources non renouvelables devrait être améliorée

La dépendance de l'économie à l'égard des recettes pétrolières, en particulier dans l'Alberta, pose des défis en termes de vulnérabilité et de viabilité. De fait, la stabilisation de l'économie est plus difficile car celle-ci dépend des recettes tirées des combustibles fossiles, qui sont incertaines (tant en ce qui concerne leur valeur que le moment où elles sont engrangées) et instables (à cause de la volatilité des prix du pétrole). De surcroît, la ressource pétrolière soulève des problèmes de viabilité à long terme et d'équité intergénérationnelles en Alberta, puisqu'il s'agit d'une source non renouvelable. Au niveau national, ces évolutions engendrent de fortes disparités régionales, surtout parce que certaines provinces subissent des externalités négatives du fait de l'appréciation de la monnaie, et elles ont d'ailleurs remis en question le bien-fondé des mécanismes actuels de redistribution interprovinciale (voir le chapitre 3).

La politique budgétaire de l'Alberta devrait être plus prudente. Un accroissement des dépenses pourrait être justifié au vu des pénuries d'infrastructures et il sera sans doute politiquement difficile à éviter dans le contexte d'une dette publique nulle et d'un excédent confortable. Toutefois, les dépenses publiques peuvent aggraver les pressions inflationnistes dans le court terme et ne préparent guère l'économie à faire face aux coûts futurs d'une population vieillissante, alors même que la ressource sera épuisée. D'autres pays ont fait preuve de beaucoup plus de modération et de prévoyance dans la gestion des recettes tirées de leurs ressources, en épargnant le produit des ressources non renouvelables pour atténuer les cycles expansion-récession (voir l'encadré 4.2).

À l'heure actuelle, l'Alberta ne dispose pas d'un cadre ou d'objectifs de long terme pour l'utilisation ou l'investissement des recettes tirées des ressources naturelles. En 1976, la province a mis en place le Fonds du patrimoine (Heritage Fund) pour assurer une gestion prudente de l'épargne provenant des ressources non renouvelables. L'objectif

d'investissement du Fonds est d'optimiser les rendements financiers à long terme, sous réserve d'un niveau de risque acceptable. Toutefois, il n'existe pas de règles de répartition des recettes provinciales au titre des ressources naturelles, et les versements au Fonds sont discrétionnaires¹⁵. En outre, les intérêts perçus sur les actifs du Fonds (hors ajustement au titre de l'inflation) sont transférés aux recettes générales. En conséquence, le rythme d'accumulation est très lent, et à l'heure actuelle le Fonds du patrimoine a une valeur faible par rapport à ceux des autres pays ou États producteurs de pétrole¹⁶.

Encadré 4.2. **Fonds de ressources non renouvelables**

Dans certains pays fortement tributaires des exportations de pétrole et d'autres ressources non renouvelables, les gouvernements ont mis en place des fonds de ressources non renouvelables. La création de ces fonds est justifiée en général par le fait qu'une partie des recettes publiques tirées de l'exploitation d'une ressource non renouvelable devrait être mise en réserve pour l'avenir, lorsque ces recettes diminueront, soit parce que le prix de la ressource aura baissé, soit parce que la ressource s'épuisera, soit pour ces deux raisons à la fois. Si la majeure partie des actifs du fonds sont placés en monnaies étrangères, l'appréciation de la monnaie peut être maintenue à un niveau minimum, ce qui empêche l'apparition de phénomènes de type « syndrome hollandais ». Les fonds d'épargne peuvent aussi jouer un rôle stabilisateur en atténuant l'impact de l'instabilité des recettes sur l'administration publique et sur l'économie, dans la mesure où les autorités fixent un taux régulier de prélèvements sur le fonds, tout en autorisant des dépassements temporaires en cas de chocs. Cette prévisibilité est très importante pour assurer la stabilité du taux de change en termes réels. Selon certaines estimations, la mise en place de fonds pétroliers s'accompagne d'une instabilité réduite de la masse monétaire au sens large et des prix, ainsi que d'une inflation plus basse (Shabsigh et Ilahi, 2007).

Les fonds de ressources non renouvelables peuvent prendre des formes très diverses, des organismes distincts bénéficiant d'une liberté de manœuvre et d'une marge d'autonomie, jusqu'aux structures qui ne représentent guère qu'un service de comptabilité publique. La dotation d'un fonds de ressources non renouvelables peut être considérable, de sorte qu'il faut accorder de l'importance à la façon dont ses opérations sont intégrées au budget, à la gestion des actifs et aux questions de gouvernance, de transparence et de responsabilité.

Le Fonds public norvégien pour les retraites

La Norvège a créé son fonds pétrolier par décision législative en 1990, mais il n'a été alimenté qu'à partir de 1996. Le Fonds a un double objectif : lisser les dépenses financées par les recettes pétrolières, et servir d'instrument d'épargne à long terme pour permettre à l'État norvégien d'accumuler des actifs financiers et d'assumer les dépenses liées au vieillissement de la population. Le Fonds sert d'outil de gestion budgétaire pour garantir une utilisation transparente des recettes pétrolières. Il est intégré au processus budgétaire : les accumulations nettes dans le fonds constituent des excédents budgétaires. Le Fonds n'est pas affecté à une utilisation spécifique (en dépit de l'objectif politique de constituer une réserve pour les retraites). Les dépenses intérieures financées à partir du Fonds ne peuvent dépasser le taux de rendement réel à long terme supposé (4 %) de l'encours du Fonds, ce qui détermine la taille du déficit budgétaire hors secteur pétrolier.

Encadré 4.2. **Fonds de ressources non renouvelables** (suite)

La Norges Bank est chargée de gérer le Fonds pour le compte du ministère des Finances. Les ressources du Fonds sont placées en instruments financiers à l'étranger, le portefeuille étant composé pour 60 % d'instruments à revenu fixe pour 40 % d'actions. Par ailleurs, le Fonds est géographiquement bien diversifié. De fait, le ministère des Finances a défini un portefeuille de référence (portefeuille théorique composé d'indices pour les pays dans lesquels des investissements sont autorisés) et fixe des limites à l'intérieur desquelles les placements du Fonds peuvent s'écarter du portefeuille de référence.

Le Fonds permanent de l'Alaska (APF)

L'APF a été créé en 1976. Les électeurs ont approuvé un amendement constitutionnel stipulant que « 25 % au moins du montant total des baux d'exploitation minière, des redevances, du produit de cession de redevances, des paiements au titre du partage des recettes minières avec l'administration fédérale et des primes perçues par l'État seront placés dans un fonds permanent, dont le principal ne sera utilisé que pour les investissements rémunérateurs spécifiquement désignés par la loi comme étant éligibles à des placements du Fonds permanent ». L'APF a donc été établi comme un organisme d'État chargé d'administrer et de préserver de façon responsable les redevances pétrolières et les autres redevances sur ressources naturelles.

Le Fonds se compose de deux éléments : le principal et les revenus. Le principal est investi de façon permanente sur les marchés financiers, dans diverses catégories d'actifs, et ne peut pas être dépensé sans un vote des citoyens. L'Alaska Permanent Fund Corporation a été chargée par la loi de gérer les actifs du Fonds permanent et les autres investissements de l'État, la gestion et la comptabilité du Fonds étant séparées des autres activités de l'État. L'objectif de l'organisme gestionnaire est d'obtenir des taux de rendement légèrement supérieurs à la moyenne avec de niveaux de risque légèrement inférieurs à la moyenne. Le Fonds a dégagé un taux de rendement total annualisé de 10.4 % dans le long terme. Ce résultat est supérieur au taux retenu comme objectif durant cette période de temps. Les revenus du Fonds peuvent être dépensés, les décisions sur leur utilisation étant prises chaque année par le Parlement et le gouverneur. L'APF est intangible, c'est-à-dire que son principal est investi à perpétuité. Par conséquent, le Fonds transforme la richesse pétrolière non renouvelable en une source renouvelable de richesse pour les générations futures.

Le Fonds de stabilisation du cuivre du Chili

En 1985, le Chili a mis en place le Fonds de stabilisation du cuivre dans le cadre d'un prêt à l'ajustement structurel conclu avec la Banque mondiale. Le premier dépôt a été effectué en 1987. Les règles du Fonds de stabilisation du cuivre stipulent que les dépôts (ou les retraits) seront proportionnels à l'excédent du cours du cuivre par rapport à des prix d'intervention fixés sous forme de deux fourchettes (étroite et large) autour d'un prix de référence. Le prix de référence est fixé en termes réels (ajusté de l'inflation en dollars) et ne peut excéder une moyenne mobile sur six ans du prix au comptant. Quand le prix du cuivre se situe à l'intérieur de la fourchette étroite, il n'y a ni dépôt ni retrait ; à l'extérieur de la fourchette large, toutes les recettes différentielles au titre du cuivre sont déposées (si le prix est plus élevé) ou prélevées (si le prix est plus bas) ; et entre les deux fourchettes 50 % du montant en excédent sont déposés ou retirés. Par ailleurs, les retraits ne doivent être utilisés que pour des « remboursements exceptionnels de dette publique ».

Source : Site Internet du ministère norvégien des Finances (www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund.html?id=1441), Hartzog (2002) ; Davis et al. (2001).

L'administration provinciale a pris des mesures pour résoudre ces problèmes. Dans son budget 2007, elle a annoncé un plan de gestion des excédents qui prévoit qu'un tiers de tout excédent non budgété sera affecté au Fonds du patrimoine et le solde à un autre fonds d'épargne, le Capital Fund. Toutefois, ce plan d'épargne ne s'applique qu'à un tiers de l'éventuel excédent *non budgété* et ne couvre en fait aucune des recettes budgétées. Il sera important d'utiliser ces fonds de façon plus systématique, et en particulier de mettre en place des règles d'allocation et de retrait. Plus précisément, l'établissement de règles permettrait d'ancrer les anticipations et de contrer l'instabilité et l'appréciation du taux de change réel. Les règles peuvent aussi accroître la transparence (Davis et al., 2001). Dans une certaine mesure, elles devraient avoir un objectif de stabilisation : ainsi, des retraits seront autorisés pour financer des dépenses budgétaires en période de récession. Dans ce contexte, le gouvernement de l'Alberta devrait profiter du réexamen annoncé des divers programmes provinciaux d'épargne pour réintroduire des règles explicites de prélèvement et d'accumulation. On pourrait envisager un régime similaire à celui en vigueur en Norvège¹⁷.

L'administration fédérale perçoit aussi une partie des recettes liées aux ressources par le biais de l'impôt sur les sociétés. À l'heure actuelle, tous les excédents imprévus sont affectés au remboursement de la dette fédérale et les économies d'intérêts consécutives sont mises à profit pour abaisser les impôts sur le revenu des personnes physiques (allègement fiscal garanti). Afin de financer les coûts futurs liés au vieillissement et aux soins de santé, et dans le contexte d'un endettement net faible, il faudrait envisager de créer un fonds fédéral d'épargne qui serait alimenté par les gains exceptionnels provenant des secteurs de ressources naturelles. Une méthode possible consisterait à évaluer l'impact du prix du pétrole sur les recettes fiscales fédérales et, en posant l'hypothèse d'un prix d'équilibre de référence du pétrole, à estimer les gains exceptionnels dus à la hausse des cours pétroliers. Bien entendu, cela ne représenterait qu'une estimation très fruste des recettes effectives au titre des ressources naturelles, car les effets induits sur les autres secteurs ne seraient pas pris en compte, mais une règle d'allocation simple et transparente aurait l'avantage d'accroître la prévisibilité de la politique budgétaire (Gianella, 2006).

Maîtriser les émissions de GES : un impératif majeur dans le long terme

Les émissions de GES et le changement climatique consécutif sont certainement le problème écologique le plus urgent auquel est confronté le secteur canadien de l'énergie. En 2005, ces émissions dépassaient de 33 % l'objectif du Protocole de Kyoto, soit 6 % de moins que le niveau de base de 1990. À plus longue échéance, un récent scénario de base officiel montre que les émissions de GES devraient fortement augmenter, la moitié de la hausse prévue étant attribuée à l'exploitation des sables bitumineux (tableau 4.3). De fait, le scénario de base implique que l'objectif du gouvernement canadien d'une réduction de 20 % en termes absolus des émissions de GES à l'horizon 2020, au regard des niveaux de 2006, exige une réduction de 330 mégatonnes par rapport au niveau des émissions prévu dans le scénario de référence, à savoir 940 mégatonnes en 2020. Tandis que tous les producteurs de pétrole et de gaz s'emploient à réduire leur consommation d'énergie et à développer des technologies de dépollution, étant donné l'ampleur des efforts requis pour atteindre cet objectif, il sera de plus en plus important de découvrir et de mettre en œuvre de nouveaux moyens de réduire les émissions dans l'ensemble de l'économie.

Tableau 4.3. **Émissions prévues et actuelles de GES liées à l'utilisation d'énergie**

Secteur	Émissions prévues			
	2006	2020	2020 par rapport à 2006	
	Mégatonnes		Mégatonnes	%
Secteur résidentiel et commercial	86	109	23	27
Industries extractives et manufacturières – réglementées	77	90	13	17
Industries extractives et manufacturières – non réglementées	28	38	11	39
Production conventionnelle de pétrole et de gaz, distribution et raffinage	132	114	-18	-14
Sables bitumineux	29	108	79	271
Production de chaleur et d'électricité	123	122	-2	-1
Transport	177	232	55	31
Autres	104	124	20	20
Total	756	937	181	24

Source : Gouvernement du Canada (2008), *Turning the Corner: Taking Action to Fight Climate Change*, mars, Ottawa, www.ec.gc.ca/doc/virage-corner/2008-03.

Améliorer la conception des politiques actuelles à l'égard du changement climatique et de la pollution atmosphérique

La politique de l'environnement actuelle souffre d'un certain nombre de défauts de conception et de mise en œuvre. De fait, dans les nombreux secteurs essentiels pour la politique en matière de changement climatique, les compétences sont partagées entre l'administration fédérale et les gouvernements provinciaux : les ressources naturelles sont du ressort provincial, tandis que les traités internationaux et les questions de sécurité générale relèvent des autorités fédérales. Les rôles respectifs de l'État fédéral et des provinces n'étant pas clairement définis, certaines provinces ont publié des plans de protection de l'environnement s'ajoutant au plan fédéral (encadré 4.3). Le gouvernement collabore étroitement avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour réduire autant que possible les doublons et les chevauchements. En particulier, des accords d'équivalence seront conclus avec les provinces intéressées qui ont des objectifs au moins aussi rigoureux que ceux du gouvernement fédéral. Ils visent à éviter autant que possible les doublons et à assurer une application cohérente des réglementations. À ce stade, toutefois, il est difficile de savoir quel sera le résultat final de ce processus et dans quel délai une harmonisation intégrale sera réalisée. De plus, les accords d'équivalence ont un caractère bilatéral, si bien que le Canada pourrait se retrouver avec une dizaine de plans environnementaux et de systèmes de permis différents et autant d'objectifs d'intensité pour la réduction des émissions de GES. Cela risque d'alourdir les coûts pour les entreprises, qui devraient s'adapter à différentes prescriptions provinciales. Au total, la situation actuelle accentue l'incertitude et retarde ainsi les investissements nécessaires pour garantir un développement durable du secteur.

Le plan fédéral complète un grand nombre de mesures mises en œuvre depuis le budget 2006, mais il constitue un tournant majeur, l'approche volontaire cédant la place à un cadre réglementaire. Il est apparu que les politiques environnementales antérieures n'ont eu que des effets limités et ont souffert de défauts de conception (Bureau du vérificateur général du Canada, 2006). Ce diagnostic s'accorde avec les conclusions des études publiées à ce sujet. De fait, les mesures à caractère volontaire (programmes d'information et subventions, par exemple) se révèlent particulièrement inefficaces quand elles sont appliquées isolément, tandis que les dispositions qui visent à taxer les émissions de GES (taxe sur le carbone) ou à les réglementer (plafonds d'émission et systèmes d'échange de droits d'émission) se montrent beaucoup plus performantes (Jaccard et al., 2006 ; OCDE, 2003).

Encadré 4.3. **Plans fédéraux et provinciaux pour combattre le changement climatique et la pollution atmosphérique**

Le 26 avril 2007, le gouvernement fédéral a dévoilé le Programme de réglementation de la qualité de l'air, destiné à lutter contre le changement climatique et la pollution de l'air. En mars 2008 ont été publiées des modalités détaillées relatives à la mise en œuvre du Cadre réglementaire sur les émissions industrielles de GES, dans le contexte du Programme. Un certain nombre de provinces ont également publié des plans pour l'environnement ces dernières années.

Description du plan fédéral

Gaz à effet de serre

Le gouvernement fédéral est résolu à réduire les émissions totales de GES du Canada, par rapport aux niveaux de 2006, de 20 % à l'horizon 2020 et de 60 % à 70 % en 2050. Le plan fixe des objectifs obligatoires de réduction pour les grandes industries qui produisent des GES. Pour le court terme, ces objectifs sont moins ambitieux que ceux établis dans le protocole de Kyoto. Les installations existantes doivent réduire leurs émissions par unité produite de 18 % à l'horizon 2010 par rapport à l'intensité des émissions en 2006. Une amélioration annuelle de 2 % est exigée par la suite. L'objectif sera appliqué au niveau de l'installation, de l'entreprise ou du secteur, suivant les secteurs. Des seuils minimums seront fixés dans cinq secteurs pour éviter d'imposer des coûts administratifs déraisonnables aux petites installations. Les émissions liées à des processus fixes seront exonérées de ces objectifs. Une période de mise en service de trois ans est prévue pour les nouvelles installations. Après la troisième année, l'objectif initial de réduction de l'intensité des émissions de GES sera défini en fonction de normes sectorielles applicables aux combustibles plus propres, et les objectifs annuels ultérieurs impliqueront une réduction de l'intensité d'émission de 2 % par an. La totalité des nouvelles installations de valorisation de sables bitumineux, des usines in situ et des centrales électriques au charbon qui entreront en service à partir de 2012 devront atteindre un objectif plus rigoureux défini en fonction du captage-stockage de carbone à l'horizon 2018. Le gouvernement fédéral créera un groupe de travail sur l'électricité en vue de collaborer avec les provinces et l'industrie pour atteindre l'objectif d'une réduction supplémentaire de 25 mégatonnes des émissions du secteur de l'électricité à l'horizon 2020. Les industriels seront incités à construire des installations prévues pour le captage du carbone et à utiliser la cogénération à haut rendement, grâce à une diminution du niveau requis de réduction des émissions à court terme.

Les entreprises pourront choisir le moyen optimal pour atteindre leurs objectifs de réduction avec un bon rapport coût-efficacité. Elles pourront opérer des réductions dans leurs propres installations, investir dans des technologies de réduction des émissions par le biais d'un fonds technologique, ou tirer parti du système intérieur d'échange de droits d'émission (y compris les compensations) pour assurer des réductions au Canada. Elles auront aussi accès aux crédits internationaux de GES prévus par le Mécanisme pour un développement propre du Protocole de Kyoto, jusqu'à concurrence de 10 % de l'obligation réglementaire de chaque entreprise. Le gouvernement fédéral offrira un crédit ponctuel pour action précoce aux entreprises qui ont sensiblement réduit leurs émissions pendant la période 1992-2006. Ces crédits seront échangeables et pourront être mis en réserve.

Pollution atmosphérique

Le plan fixe également des limites nationales pour les émissions industrielles de quatre polluants atmosphériques qui provoquent des pluies acides et du smog (oxydes d'azote, oxydes de soufre, composants organiques volatils et matières particulaires). Il y aura également des plafonds sectoriels. Les entreprises pourront opter pour le moyen le plus rentable de réaliser leurs objectifs. Ainsi, elles auront la possibilité d'améliorer les processus à l'intérieur de leurs installations ou d'acheter de nouveaux équipements ou de nouvelles technologies qui réduiront la production de smog et la pollution atmosphérique. Les sociétés pourront aussi participer au système canadien d'échange de droits d'émission pour acheter des crédits si elles n'ont pas atteint leurs objectifs de réduction des oxydes d'azote et des oxydes de soufre. En conséquence, les émissions de polluants atmosphériques générateurs de smog et de pluies acides pourraient être abaissées de 55 % dès 2012.

Autres mesures

En outre, le gouvernement est résolu à s'attaquer aux émissions dues au transport en réglementant la consommation de carburant des automobiles et des utilitaires légers, à partir du millésime 2011. Les règles ou réglementations reposeront sur une norme nord-américaine dominante très stricte. Le gouvernement a également fait savoir qu'il durcira les normes d'efficacité énergétique pour un certain nombre de produits

Encadré 4.3. Plans fédéraux et provinciaux pour combattre le changement climatique et la pollution atmosphérique (suite)

utilisant de l'énergie et qu'il prendra des mesures pour améliorer la qualité de l'air intérieur. En outre, depuis octobre 2006, il a dévoilé un grand nombre d'autres programmes et initiatives d'un montant total de plus de 10 milliards CAD ; ces actions visent à réduire sensiblement l'impact des GES et de la pollution atmosphérique sur la santé des Canadiens et sur l'environnement. On citera les initiatives écoENERGIE, la Stratégie éco-transport, le Fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques, le soutien aux transports en commun et le soutien à la production de combustibles renouvelables. Par ailleurs, le budget fédéral 2008 inclut des mesures visant à promouvoir le captage-stockage du carbone, à soutenir l'énergie nucléaire et à investir dans des projets de recherche-développement sur des véhicules automobiles plus écologiques et plus économes en carburant.

Objectifs provinciaux pour les émissions de GES

La plupart des provinces limitent les émissions de GES et/ou de polluants atmosphériques. Toutefois, les normes varient considérablement d'une province à l'autre. La stratégie énergétique de l'Alberta jusqu'en 2025 est intégrée dans le document stratégique global de l'administration provinciale publié en 2005. En mars 2007, l'Alberta est devenue la première province canadienne à promulguer une loi spécifique sur la réduction des GES. Les entreprises auront le choix entre réduire leurs propres émissions ou contribuer soit à un fonds technologique, soit à un projet compensatoire réalisé dans l'Alberta. En janvier 2008, toutefois, la province a adopté un objectif de réduction des émissions moins strict que prévu. En juin 2007, l'Ontario a dévoilé des objectifs en matière de GES ainsi qu'un plan de réduction des émissions de GES de la province. Celle-ci compte sur la fermeture prévue de ses centrales au charbon et sur l'utilisation accrue des énergies renouvelables pour parvenir à mi-chemin de son objectif, et elle touchera des fonds fédéraux à cet effet. En 2002, la Colombie-Britannique a élaboré un plan énergétique complet prévoyant l'intégration de la politique énergétique et des impératifs environnementaux vers 2015. Dans un nouveau plan énergie en avril 2007, la Colombie-Britannique a fixé un objectif zéro émission nettes de GES pour toute la production nouvelle d'énergie de la province. En 2006, le Québec a publié son plan énergie, qui définit des objectifs énergétiques et environnementaux à l'horizon 2015. En 2007, la province de Terre-Neuve et Labrador a présenté un plan énergétique qui vise à développer les ressources en énergie et à garantir la sécurité énergétique et la viabilité environnementale. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont annoncé des objectifs, mais ceux-ci ne s'appliquent pas aux grandes industries.

En août 2007, tous les Premiers ministres sont convenus de mettre en œuvre des stratégies d'économie d'énergie et de réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'intérieur de leur propre juridiction, en fonction du plan de lutte contre le changement climatique adopté par chaque province et territoire (tableau 4.4).

Tableau 4.4. Objectifs provinciaux pour les émissions de GES

Provinces	Objectifs
Alberta	Réduction de l'intensité des émissions de GES de 50 % par rapport aux niveaux prévus à l'horizon 2050, soit l'équivalent d'une réduction absolue de 14 % des émissions par rapport à 2005.
Colombie-Britannique	Réduction d'au moins 33 % par rapport aux niveaux de 2007 à l'horizon 2020 (-10 % par rapport aux niveaux de 1990). Des objectifs intermédiaires seront fixés pour 2012 et 2016 ; un objectif de long terme doit être fixé pour 2050.
Manitoba	6 % par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2012. Première étape : ramener les émissions au-dessous des niveaux de 2000 en 2010.
Nouveau-Brunswick	10 % par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2020.
Terre-Neuve et Labrador	10 % par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2020.
Nouvelle-Écosse	10 % par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2020.
Ontario	6 % par rapport aux niveaux de 1990 en 2014 ; -15 % par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2020.
Île-du-Prince-Édouard	Niveaux de 1990 en 2010 ; -10 % par rapport aux niveaux de 1990 à l'horizon 2020.
Québec	6 % par rapport aux niveaux de 1990 en 2012.
Saskatchewan	32 % par rapport aux niveaux de 2004 à l'horizon 2020.

Source : Gouvernement du Canada (2008).

Source : Gouvernement du Canada (2007a), Gouvernement du Canada (2008), ministères provinciaux de l'Environnement, Conseil de la Fédération (2007).

Un intense débat a eu lieu sur le choix d'un objectif d'intensité des émissions de GES (celle-ci étant définie comme une mesure par unité produite) plutôt que d'objectifs en termes absolus. En particulier, cela implique un traitement différent de celui appliqué aux polluants atmosphériques, qui seront soumis à des objectifs absolus. Les deux types d'objectifs présentent des avantages et des inconvénients. Les cibles définies en termes absolus agissent plus directement sur l'objectif environnemental final, mais elles sont rigides au regard du coût potentiellement élevé des mesures (Philibert et al., 2003). Les objectifs d'intensité, en revanche, sont plus sensibles aux facteurs de coûts mais n'ont qu'un faible lien avec des finalités exprimées en termes de concentration dans l'atmosphère ou de réchauffement (Blanchard et Perkaus, 2004). Toutefois, si les objectifs d'intensité sont fixés à un niveau particulièrement strict, ils peuvent aboutir à des réductions en termes absolus (World Resources Institute, 2006). Au total, les politiques récentes de l'administration fédérale marquent une amélioration par rapport aux dispositifs précédents, dans la mesure où les réductions de l'intensité des émissions industrielles sont susceptibles d'être plus fortes qu'avec les mesures antérieures (Jaccard et Rivers, 2007), même si elles ne permettront pas d'atteindre les objectifs de Kyoto (tableau 4.5). Cependant, ce résultat dépend de façon cruciale du recours aux mécanismes de flexibilité, et en particulier à l'échange de droits d'émission.

Tableau 4.5. **Objectifs fédéraux en matière d'émissions de GES**

	Par rapport à 2006	Par rapport à 1990	Par rapport à l'objectif de Kyoto
2020	-20 %	Environ +2 %	Environ +8 %
2050	-60-70 %	Environ -49-62 %	-

Source : M. Bramley (2007), « Analysis of the Government of Canada's April 2007 Greenhouse Gas Policy Announcement », Pembina Institute, 28 mai, Calgary.

En dépit de l'abandon opportun de l'approche volontaire, on peut relever un certain nombre de carences dans le plan fédéral, et certaines de ces critiques sont valables également pour les plans provinciaux. *Premièrement*, la réglementation des émissions industrielles à l'échelon fédéral permet aux émetteurs de se dispenser de réduire les émissions et, par le biais du système d'échange de droits d'émission, de payer des entreprises et des ménages de secteurs non réglementés de l'économie afin qu'ils réalisent ces réductions à leur place.

Deuxièmement, le plan se focalise sur les industries à forte intensité d'émissions, qui représentent environ 40 % des émissions totales. Le secteur des transports n'est pas soumis aux restrictions sur les émissions de GES, alors qu'il restera sans doute un gros émetteur durant les deux décennies à venir. À l'heure actuelle, un mémorandum d'accord entre l'industrie automobile et l'administration fédérale prévoit une réduction des émissions de GES de 5.3 millions de tonnes à l'horizon 2010. Une fois que cet accord sera venu à expiration, le gouvernement établira, pour les modèles 2011, une norme d'économie de carburant qui sera étalonnée par rapport à la norme nord-américaine rigoureuse qui prévaut. Le niveau de cette norme sera déterminé selon le processus réglementaire normal, notamment par des consultations avec l'industrie automobile et d'autres parties prenantes. Le recours à des normes peut se justifier face à des carences du marché qui ne peuvent pas être traitées par des instruments économiques. Mais il reste à voir si ces mesures suffiront pour freiner sensiblement les émissions de GES au niveau

national. Dans ce contexte, il serait peut-être souhaitable que le Canada envisage l'instauration d'une taxe sur le carbone en complément des normes dans le secteur des transports (voir chapitre 3 ; Fullerton et West, 2000).

Enfin, certains se sont inquiétés du coût élevé des réglementations fédérales proposées. Selon une première analyse effectuée par Environnement Canada, le coût économique annuel de la mise en conformité avec les objectifs réglementés en matière de GES mais aussi avec les objectifs de pollution atmosphérique ne devrait pas excéder 0.5 % du PIB par an jusqu'en 2020, tandis que les avantages associés à l'amélioration de la santé humaine et de l'environnement seraient de l'ordre de 6.4 milliards CAD par an (0.5 % du PIB) (Gouvernement du Canada, 2008). L'analyse menée par la Table ronde nationale sur l'économie et l'environnement (TRNEE) relève un impact économique dont l'amplitude dépend de la vitesse de réduction des émissions. Au total, ces simulations font apparaître une diminution relativement faible de la taille de l'économie, les pertes de production cumulées maximales entre 2011 et 2050 atteignant 2.9 % du niveau prévu dans un scénario de statu quo (TRNEE, 2008). La prudence est toutefois de mise, car ces estimations sont généralement entourées de fortes incertitudes. Il faut estimer non seulement l'impact direct sur les coûts de production, mais aussi l'impact indirect de ces coûts sur les décisions d'investissement, la demande et l'offre futures et les conséquences connexes pour les autres entreprises et les consommateurs. De nombreux points d'incertitude apparaissent tout au long de cette chaîne d'actions et de réactions.

Il faut certes remédier aux carences actuelles des plans pour l'environnement, mais aussi améliorer la mise en œuvre de mesures visant à réduire la demande d'énergie, qui peuvent s'avérer utiles lorsque les instruments de prix apparaissent insuffisants pour induire des gains d'efficacité énergétique¹⁸. De fait, il apparaît que les ménages canadiens se livrent à de nombreuses pratiques qui ont un impact négatif sur l'environnement (Statistique Canada, 2007). Pour améliorer l'efficacité énergétique, on pourrait faire appel à un éventail d'instruments d'action disponibles, notamment les réglementations et normes, les incitations fiscales, les campagnes d'information du public, l'étiquetage énergétique et l'impulsion du secteur public dans le contexte de la passation de marchés. Les réglementations et normes sont généralement jugées moins onéreuses, mais leur coût final peut être élevé. Même si elles ne sont généralement pas efficaces, elles peuvent corriger les défaillances des marchés dans certains cas précis. Les instruments d'information sont efficaces en cas d'asymétrie (ou d'absence) d'information et s'avèrent plus ou moins coûteux.

À l'heure actuelle, un certain nombre de normes de produits spécifiques sont en vigueur, et de nouvelles initiatives sont programmées¹⁹. Cependant, l'efficacité de ces mesures reste généralement limitée parce que certaines d'entre elles reposent sur l'action volontaire, ou que le public n'est pas nécessairement au courant de leur existence. Il serait souhaitable de regrouper et de simplifier l'ensemble des dispositifs. Il vaudrait mieux concentrer les efforts sur les mesures dont le rapport coût-efficacité est le plus favorable.

Recourir davantage aux instruments économiques

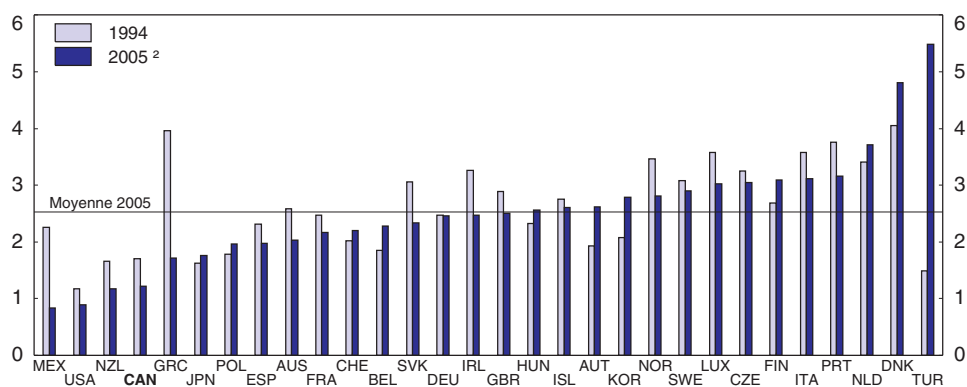
Plus généralement, même s'il est reconnu que la réglementation canadienne proposée sur les gaz à effet de serre devrait inclure un mécanisme d'échange de droits d'émission, on pourrait accroître l'efficacité des dispositions actuelles en mettant davantage l'accent sur les instruments économiques (par exemple les permis négociables et les mesures fiscales qui imposent un prix sur le carbone) au détriment de la réglementation coercitive traditionnelle.

De fait, les instruments économiques sont un moyen efficace et économiquement efficient de réduire les émissions car ils envoient un signal clair au niveau des prix. Ils accroissent le coût relatif des technologies et des produits à forte intensité d'émissions, créant une incitation continue à innover pour améliorer l'efficacité ou à adopter des substituts moins polluants. Appliquées de façon prévisible et durable, ces stratégies encouragent aussi le déploiement des technologies à faible émission de carbone et favorisent le transfert de technologie aux pays moins développés. Selon des estimations récentes, la mise en place graduelle d'un prix sur le carbone atteignant 75 CAD la tonne en 2020 pourrait générer des réductions d'émissions de 21 % par rapport à une situation de statu quo et rapporter près de 53 milliards CAD de revenus, soit 2.9% du PIB (Rivers *et al.*, 2008).

En dépit de ces avantages, les instruments économiques n'ont pas été largement appliqués dans les économies de l'OCDE, et au Canada en particulier, car ils peuvent entraîner des pertes de distribution et des effets sur la compétitivité. Suivant leur conception, ces outils peuvent avoir des effets disproportionnés sur les ménages à faible revenu. Toutefois, des réductions d'impôt sur le revenu des personnes physiques ou un relèvement des prestations peuvent atténuer ces effets distributifs (OCDE, 2006a)²⁰. L'imposition d'un coût supplémentaire aux entreprises et l'impact consécutif sur la compétitivité internationale sont une source de préoccupation majeure, surtout dans les secteurs des produits de base où les prix sont fixés sur le marché international et où les entreprises ne sont pas en mesure de répercuter ce surcoût. Recycler une partie des recettes fiscales au profit des entreprises affectées risquerait d'amoinrir l'efficacité du dispositif (OCDE, 2006a). En revanche, une coordination internationale accrue des politiques serait susceptible d'atténuer ces effets sur la compétitivité et constituerait une solution de premier choix. Les problèmes de compétitivité pourraient aussi être résolus en modifiant la structure d'imposition de telle sorte que le coût total ne soit pas excessivement augmenté. Une solution possible consisterait à majorer les taxes environnementales, dont le niveau est aujourd'hui faible au regard de la moyenne OCDE (graphique 4.5) et à abaisser les autres impôts sur les sociétés. De surcroît, cela accroîtrait l'efficacité du système fiscal (voir le chapitre 3).

Graphique 4.5. **Recettes au titre des taxes environnementales¹**

En pourcentage du PIB



1. Les données concernent le produit des taxes environnementales antipollution.

2. 2004 pour l'Islande.

Source : OCDE (2006), *Tendances des impôts sur la consommation*, Édition 2006, Publication OCDE, Paris, et Direction de l'environnement de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355116330223>

Échange de droits d'émission

Lorsque les marchés énergétiques sont concurrentiels, des systèmes bien conçus d'échange de droits d'émission ont de grandes chances de réduire les émissions de GES et d'autres polluants liées à la production, à l'utilisation et aux sources d'énergie²¹. Dans un système de plafonds et d'échanges, les émetteurs détiennent des permis qui leur donnent le droit d'émettre une certaine quantité de GES, et ils peuvent acheter et vendre des permis sur un marché libre. La somme des droits correspond au niveau total souhaité des émissions des sources couvertes. La supériorité économique d'un système de permis négociables sur une réglementation purement contraignante réside dans sa capacité de répartir les coûts marginaux entre toutes les sources contrôlées et donc d'assurer une conformité au moindre coût avec l'objectif environnemental visé. Ou bien, à coût égal, l'avantage pour l'environnement est plus substantiel (Ellerman, 2000).

L'échange de droits d'émission permet la mise au point d'instruments financiers pour gérer les risques. Cependant, il faut pour cela fixer des objectifs de réduction des émissions scientifiquement crédibles et réalisables d'un point de vue économique, tout en donnant aux entreprises un maximum de flexibilité pour les atteindre. À cet effet, elles pourront adopter de meilleures technologies de dépollution ou acheter des « réductions » à une source dont le coût de réduction des émissions est plus bas. Dans ce contexte, il sera particulièrement important d'avoir accès à un système international d'échange de droits d'émission.

La mise en réserve de droits, qui consiste à stocker les permis non utilisés durant la période de négoce en vue d'une utilisation ultérieure, est une autre caractéristique importante des systèmes efficaces d'échange de droits d'émission. Les entreprises peuvent ainsi ajuster leur calendrier de réduction des émissions en fonction de leurs programmes d'investissement. Comme ce mécanisme autorise les entreprises à lisser leurs profils d'émission sur l'ensemble du cycle d'activité, c'est aussi un moyen de gérer l'instabilité des prix (Philibert et Reinaud, 2004). Selon des estimations récentes, une mise en réserve des droits réduit les coûts de dépollution, même si elle augmente le montant des émissions de GES dans le court terme (Bosetti *et al.*, 2008).

Un certain nombre d'initiatives provinciales et fédérales sont actuellement engagées en vue de créer des systèmes d'échange de droits d'émission de carbone. Le plan fédéral a montré que le gouvernement est disposé à mettre en place un marché des droits d'émission de GES intégré au cadre de réglementation. Il comprendra plusieurs composantes. L'élément central sera un système national d'échange interentreprises grâce auquel les entreprises réglementées pourront s'acheter et se vendre mutuellement des crédits d'émission. Un système intérieur de compensation permettra aux entreprises réglementées d'investir dans des réductions d'émissions vérifiées en dehors du système réglementé. En outre, pour se conformer à la réglementation les entreprises canadiennes auront accès à la plupart des crédits éligibles du Mécanisme pour un développement propre du Protocole de Kyoto, à l'exception des crédits liés aux projets de puits de carbone forestiers. Plusieurs provinces, notamment l'Alberta et la Colombie-Britannique ont annoncé leur intention de créer un marché des émissions²². Cependant, un certain nombre de problèmes de mise en œuvre doivent être résolus :

- *Premièrement*, des décisions s'imposent en ce qui concerne l'attribution des permis. Celle-ci pourrait se faire par adjudication ou par distribution gratuite aux émetteurs en fonction d'un certain critère, généralement le niveau d'utilisation antérieur (droits acquis). La méthode des droits acquis est la solution la plus acceptable du point de vue

politique, et elle est souvent utilisée pour convaincre les entreprises en place d'accepter les mesures proposées, mais elle avantage les opérateurs qui ont le plus pollué dans le passé. À l'inverse, la mise en adjudication accroît les incitations à réduire les émissions, mais elle impose une charge supplémentaire aux entreprises. On pourrait envisager de coupler les adjudications avec un recyclage des recettes au profit des entreprises, dans la mesure où cela n'amointrit pas l'efficacité des mesures environnementales. Quoi qu'il en soit, les décisions sur les modalités d'attribution des permis doivent être prises rapidement afin de réduire l'incertitude. Un système d'échange de droits d'émission exige aussi des hypothèses claires pour la croissance économique et les améliorations de l'intensité de carbone par rapport au niveau de référence, une publication ordonnée et transparente de données périodiques sur les émissions intéressant le marché, et l'imposition de sanctions strictes en cas de fraude ou de non-conformité.

- *Deuxièmement*, limiter l'échange de droits au marché canadien risque d'engendrer un coût de conformité élevé et une liquidité insuffisante. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il recherchera des liens possibles avec les systèmes d'échange de droits aux États-Unis, en Europe et au Mexique. La Colombie-Britannique cherche elle aussi à participer au marché des droits d'émission de carbone de l'Union européenne. Ces initiatives sont louables, mais il ne sera pas aisé de les mener à bien. En effet, l'harmonisation des dispositifs actuels, qui peuvent présenter des différences concernant la portée géographique/sectorielle, les modalités de conception, les procédures de mise en conformité et les règles pour les crédits de « compensation », risque d'être longue et malaisée. De surcroît, le suivi des échanges sur les marchés internationaux présente des difficultés techniques, et il faudra standardiser les protocoles de notification des données sur les émissions et les procédures de sanction afin de limiter la fraude²³. Il sera aussi important de veiller à ce que les accords d'équivalence n'empêchent pas ou ne rendent pas extrêmement difficile le rattachement des systèmes canadiens d'échange de droits d'émission à d'autres systèmes internationaux.

Taxe sur le carbone

L'institution d'une taxe sur le carbone (au niveau fédéral ou provincial) peut aussi contraindre les agents à internaliser le coût des émissions de GES en majorant le prix des combustibles, procédés et produits associés. Cette incitation fiscale peut réduire la demande de produits nocifs et accroître la demande de combustibles de substitution, notamment renouvelables, dont les prix deviennent ainsi plus compétitifs. En outre, elle incite davantage le secteur privé à entreprendre des activités de R-D sur les innovations et technologies durables. À l'heure actuelle, une taxe sur le carbone, certes faible, est en vigueur au Québec²⁴. Par ailleurs, une taxe sur le carbone plus conséquente a été introduite en Colombie-Britannique et entrera en vigueur en juillet 2008. Il s'agit d'une taxe sur l'achat ou la consommation de combustibles tels que l'essence, le gazole, le gaz naturel, le fioul domestique, le propane et le charbon, et sur les pneus lorsqu'ils sont utilisés pour produire de l'énergie ou de la chaleur. Cette taxe est censée être sans incidence sur les recettes ; son produit sera restitué aux contribuables sous forme de réductions d'autres taxes provinciales. La taxe sur le carbone est fixée au départ à 10 CAD par tonne d'émissions de carbone associées et augmentera de 5 CAD par an les quatre années suivantes. Cela correspond à 2.4 cents par litre d'essence, avec une hausse progressive jusqu'à 7.24 cents le litre en 2012. Pour le gazole et le fioul domestique la taxe est de 2.76 cents par litre et atteint 8.27 cents le litre au cours de la même période de cinq ans.

L'effet économique d'une taxe (provinciale ou nationale) dépend de son taux et de son champ d'application, mais aussi de la réaction de la politique monétaire et du taux de change aux répercussions économiques de la taxe, et il est difficile de l'estimer empiriquement²⁵. La principale difficulté que pose l'instauration d'une taxe sur le carbone au Canada est d'ordre politique, car elle implique un alourdissement de la charge fiscale des entreprises et irait à l'encontre de la baisse tendancielle de la fiscalité des sociétés au Canada et, plus généralement, dans les pays de l'OCDE. De plus, on pourrait faire valoir que la création de fonds technologiques dans le cadre des plans environnementaux actuels conduit déjà à taxer les entreprises. Celles-ci peuvent en effet remplir une partie de leurs obligations réglementaires de réduction des émissions de GES en versant des contributions à un fonds qui financera des investissements dans les technologies économes en énergie. Toutefois, les fonds technologiques et la taxe sur le carbone ne sont pas comparables : la participation au fonds est volontaire et les ressources seront utilisées pour mettre au point des technologies, alors qu'une taxe sur le carbone sera obligatoire et que son produit ne sera affecté à aucune utilisation particulière. De plus, comme on l'a fait valoir plus haut, une modification de la structure d'imposition et une réduction des taux de l'impôt sur les sociétés permettraient de maintenir inchangée la charge fiscale globale des entreprises.

Autre critique importante formulée à l'encontre de la taxe sur le carbone : c'est un outil rigide qui ne peut pas être aisément ajusté en fonction de l'évolution des niveaux d'émission. À la limite, les gouvernements peuvent devenir tributaires des recettes connexes, et ils seront moins disposés à ajuster les taux à la baisse quand les émissions diminueront, ce qui serait justifié si le coût externe marginal des émissions augmentait. À l'inverse, les régimes de permis négociables peuvent se montrer plus efficaces et plus flexibles, mais ils impliquent une plus grande incertitude en termes de coûts et risquent donc de freiner davantage les investissements. En théorie, un système d'échange de droits d'émission devrait avoir exactement le même coût qu'une taxe sur les GES pour un niveau donné de réduction des émissions. Dans la pratique, l'échange de droits garantit un certain niveau d'émissions, tandis que les coûts sont incertains. À l'inverse, une taxe sur les GES garantit un certain coût maximal, mais l'ampleur de la réduction des émissions est incertaine.

Il peut y avoir quelques avantages à mettre en place un système hybride dans lequel le prix des droits d'émission peut fluctuer à l'intérieur d'une fourchette prédéterminée, les taxes assurant le plancher et les subventions le plafond. Cela réduirait l'incertitude propre aux permis négociables concernant le coût de conformité et, à court terme, le système serait équivalent à une taxe. Un système mixte peut produire de meilleurs résultats en termes de bien-être lorsqu'il existe des dommages environnementaux non linéaires et des incertitudes sur les coûts de dépollution (Roberts et Spence, 1976). Toutefois, avec la combinaison des deux mécanismes, l'incertitude entourant l'efficacité environnementale risque d'être plus grande que si l'on utilisait un simple système de négoce des droits d'émission (OCDE, 2006a). Dans ce contexte, les autorités fédérales et provinciales devraient procéder à une évaluation complète des coûts et avantages d'un système hybride.

Modifier la palette énergétique au profit des sources à taux d'émission de GES faible ou nul

Étant donné l'ampleur du défi que pose le changement climatique, il sera important de compléter les instruments économiques et les mesures environnementales avec d'autres dispositions qui encouragent l'utilisation de sources émettant peu de GES.

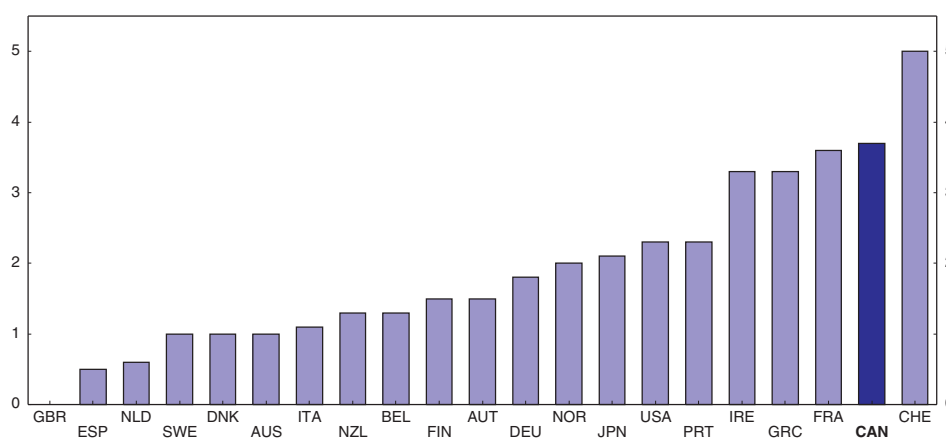
Stimuler la concurrence et offrir les incitations fiscales ciblées permettrait d'activer l'innovation sectorielle et d'orienter les productions vers des trajectoires d'émission de GES plus basses.

Libéraliser les marchés de l'électricité


Des marchés de l'électricité concurrentiels où les prix reflètent les coûts constituent un puissant instrument pour bien équilibrer les systèmes énergétiques en termes d'efficacité économique, de fiabilité et de responsabilité environnementale. La réglementation du secteur de l'électricité est plus restrictive au Canada que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 4.6). Cela tient à la disparité des situations d'une province à l'autre. Dans la plupart des cas, les marchés de l'électricité ne sont soumis qu'à une concurrence limitée, les fournisseurs sont verticalement intégrés, les capitaux publics demeurent prédominants et le réseau n'est librement accessible qu'aux producteurs et aux acheteurs en gros. Seules les provinces de l'Alberta et de l'Ontario ont des marchés de détail bien développés. Dans l'Ontario, les nouveaux projets appliquent le prix du marché, tandis que les autres appliquent des prix réglementés fixes tous les six mois pour les usagers résidentiels et les petits utilisateurs commerciaux. Jusqu'au 1^{er} avril 2008, la consommation à tarif réglementé de ces derniers était plafonnée à un montant égal à environ 25 fois la consommation d'un client résidentiel type. Après cette date, ce coefficient multiplicateur a été ramené à 15. Le secteur à but non lucratif devait être déréglementé au même moment. La tarification modulée en fonction de la charge de pointe sera adoptée pour tous les logements d'ici à 2010.

Graphique 4.6. **Réglementation du marché de l'électricité en 2003**

L'indicateur varie entre 0 (réglementation la moins restrictive) et 6 (la plus restrictive)



Source : OCDE, Base de données des indicateurs de la réglementation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355121375463>

On constate une forte dispersion des tarifs de l'électricité d'une province à l'autre (selon la disponibilité des différents types de production et la structure de la réglementation), mais aussi d'une catégorie d'utilisateurs à l'autre dans la même province (Hydro-Québec, 2006). Cela dénote la présence de subventions internes à la charge des petits utilisateurs et au profit des grands consommateurs d'électricité (Boyer, 2007). Du fait qu'elles encouragent les modes de production à forte intensité énergétique, ces subventions implicites vont à l'encontre des actuels objectifs d'économie d'énergie. De

surcroît, elles faussent les signaux de prix et peuvent affaiblir les incitations à investir dans le secteur énergétique, qu'il s'agisse de l'hydroélectricité ou d'autres sources d'énergie, en raison des tarifs abusivement bas accordés aux gros utilisateurs, les plus susceptibles d'entreprendre ces investissements.

Une intensification de la concurrence sur les marchés provinciaux de l'électricité aurait d'importantes retombées bénéfiques (voir, par exemple, Clark et Leach (2007) pour le Québec). Les entreprises seraient poussées à utiliser plus efficacement les ressources dans la mesure où les tarifs correspondraient à la valeur réelle de l'électricité (c'est-à-dire à son coût d'opportunité). De plus, à en juger par l'expérience du Royaume-Uni, de l'Australie et des pays nordiques, avec des incitations appropriées et dans un climat d'investissement stable les investisseurs réagissent aux signaux de marché et construisent des capacités supplémentaires en temps voulu (AIE, 2007b). En outre, lorsqu'ils y sont clairement incités, les investisseurs semblent aussi prendre en compte la nécessité d'une diversification des sources d'énergie. L'augmentation des prix de l'électricité est susceptible de modifier l'économie des autres sources d'énergie renouvelables (éolien ou biomasse, par exemple) et de les rendre plus rentables. Enfin, la suppression des subventions internes et la tarification au volume, lorsque celle-ci n'est pas encore en place, offrent de grandes possibilités d'améliorer l'efficacité énergétique.

Certains ont affirmé que l'instauration d'une concurrence pleine et entière et la hausse consécutive des tarifs de l'électricité, par suite de la suppression des subventions, affecteraient essentiellement les ménages à bas revenu. Il n'est pas sûr que cette assertion puisse être fermement étayée. De fait, les prix bas induisent à l'heure actuelle un transfert régressif, des personnes défavorisées aux personnes aisées. En particulier, maintenir les prix à un niveau inférieur à celui des coûts complets prive l'État de ressources pour financer des programmes d'aide aux citoyens les plus pauvres. En tout état de cause, pour remédier à l'impact de la hausse des tarifs de l'électricité sur les ménages à faible revenu, on pourrait recourir à des crédits d'impôt remboursables.

Plusieurs provinces ont élaboré des plans énergétiques détaillés, mais ils sont souvent incomplets et leur mise en œuvre est lente. Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à remplacer toutes les centrales au charbon de la province d'ici à fin 2014 afin de réduire les émissions de polluants atmosphériques et de GES. Cependant, il reste à savoir dans quelle mesure le nucléaire sera utilisé comme source de substitution, étant donné que les quatre dernières centrales au charbon représentent près de 20 % des approvisionnements énergétiques actuels de l'Ontario (Urquhart, 2007). De surcroît, environ 80 % des unités de production actuelles sont vieillissantes et devront être modernisées au cours des deux prochaines décennies. Dans ce contexte, la province a élaboré un programme de production énergétique intégré qui décrit les projets nécessaires pour maintenir des approvisionnements en électricité propres, fiables et financièrement accessibles dans la province au cours des 20 années à venir. À ce stade, il semble que l'on fera appel aux économies d'énergie pour remplacer les capacités de production au charbon ; les centrales nucléaires seront modernisées ; enfin, il est prévu de répondre à la croissance de la demande en développant la production d'électricité à partir de sources renouvelables et de centrales au gaz.

Une meilleure utilisation des capacités électriques existantes par le biais d'échanges interprovinciaux est un moyen efficace de retarder le besoin de nouvelles capacités de production. Depuis 1995, l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) tend à réduire les

obstacles internes aux échanges dans les principaux secteurs économiques. Néanmoins, selon une enquête récente, une majorité des 181 entreprises canadiennes interrogées ont connu des difficultés en raison d'obstacles internes qui ont eu pour principal effet d'alourdir les coûts (Conference Board du Canada, 2006). En particulier, il n'y a eu jusqu'ici que des avancées très limitées dans le secteur de l'énergie, où les négociations se poursuivent, même si l'Ontario et le Québec sont convenus de construire une nouvelle interconnexion de 1 250 MW à partir de 2009. En revanche, l'Entente sur le commerce, l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre (TILMA) signée en 2006 par les provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique a permis de démanteler les barrières non tarifaires aux échanges dans les principaux secteurs, y compris l'énergie. Le Conseil de la Fédération, qui réunit les premiers ministres des provinces et des territoires, examinera la possibilité de reprendre certains éléments de cet Accord dans le chapitre Énergie de l'ACI. Il convient de mener à bien cette initiative et de libéraliser dès que possible les échanges interprovinciaux de produits et de services énergétiques en vue de favoriser une meilleure allocation des ressources dans tout le pays.

Améliorer le soutien aux énergies renouvelables

À l'heure actuelle, les sources d'énergies renouvelables bénéficient d'un soutien financier conséquent. La production d'énergie propre ouvre droit à des possibilités fiscales d'amortissement accélérées à l'échelon fédéral, et le développement de l'énergie renouvelable est en outre encouragé par les initiatives éco-Énergie. Des mesures provinciales spécifiques visent aussi à accélérer la production d'énergie renouvelable²⁶. Mais il est possible d'améliorer à la fois la conception et la mise en œuvre des programmes. Dans nombre de cas, on constate un chevauchement des mesures, qui sont prises à la fois au niveau fédéral et au niveau provincial.

En outre, on ne voit pas clairement le bien-fondé des dispositions actuelles en faveur de certaines sources d'énergie telles que l'éthanol de maïs ou le biogazole²⁷. Du reste, le débat n'est pas clos en ce qui concerne le niveau des économies d'énergie en cycle complet induites par les carburants à l'éthanol. Si l'on prend en compte l'acidification des sols, la consommation d'engrais, la perte de biodiversité et la toxicité des pesticides agricoles, l'éthanol de maïs et le biogazole peuvent avoir un impact négatif total sur l'environnement supérieur à celui de l'essence et du gazole minéral (Doornbush et Steenblik, 2007). L'éthanol cellulosique pourrait permettre des économies d'énergie plus importantes et de plus fortes réductions des émissions de GES, mais la compétitivité de l'éthanol canadien à base de cellulose demeure incertaine (voir le chapitre 5)²⁸. Compte tenu des dernières informations disponibles sur les coûts de développement des biocarburants et leur impact sur l'environnement, il convient de reconsidérer le soutien actuel à l'éthanol de maïs et au biogazole.

Des dispositions contradictoires au sein d'une même juridiction peuvent aussi entraver le déploiement de l'énergie renouvelable. Dans l'Alberta, par exemple, l'éolien bénéficie d'un soutien financier, mais en même temps la province plafonne la production de cette forme d'énergie. Enfin, il est parfois difficile de vérifier l'utilisation des fonds publics (TRNEE, rapport à paraître). Au total, il apparaît nécessaire d'évaluer l'efficacité du soutien actuel accordé à l'énergie renouvelable et d'en rationaliser la distribution. En particulier, on peut se demander si une aide substantielle sera encore nécessaire dès lors qu'un système efficace d'échange de droits d'émission sera opérationnel et renforcera les incitations à utiliser l'énergie renouvelable.

Favoriser l'innovation dans le secteur de l'énergie

Les défis de la sécurité énergétique et de la viabilité environnementale à long terme ne peuvent être relevés que par le déploiement de technologies efficaces et moins chères qui permettront d'utiliser des sources d'énergie plus abondantes, plus propres et à meilleur marché. Outre la diffusion des technologies propres actuelles, il faut développer et mettre en œuvre des technologies plus performantes. On pourrait accroître le taux d'innovation du Canada en instaurant un certain nombre de modifications institutionnelles, notamment en veillant à ce que les entreprises évoluent dans un environnement concurrentiel (OCDE, 2006b). D'autres réformes s'imposent aussi pour stimuler l'innovation dans le secteur de l'énergie, par exemple en ce qui concerne la réduction de la pollution atmosphérique, domaine dans lequel la part de dépôts de brevets du Canada est faible.

Dans sa Stratégie scientifique et technologique, le gouvernement fédéral a indiqué sa volonté de concentrer les crédits sur les domaines prioritaires d'intérêt national d'un point de vue social et économique (Gouvernement du Canada, 2007b). Sont concernés notamment les sciences et technologies de l'environnement, les ressources naturelles et l'énergie. Cette stratégie est une tentative prometteuse d'intégrer les questions énergétiques et les préoccupations d'environnement dans le système d'innovation national. Mais il reste à voir si cela induira une coordination des politiques de l'énergie, de l'environnement et de la recherche suffisante pour promouvoir l'innovation au stade de l'application.

Un certain nombre de mesures ont été adoptées pour encourager l'innovation écologique en appuyant un large éventail de technologies dans ces domaines prioritaires²⁹. La mise en place d'un soutien général apparaît indiquée dans le contexte actuel, car parmi les diverses options de production matures il n'existe pas d'approches manifestement supérieures aux autres, et plusieurs technologies seront très probablement nécessaires pour assurer des approvisionnements énergétiques efficaces aujourd'hui et à l'avenir. On évitera ainsi de fausser le marché et de favoriser le développement de telle ou telle technologie. Toutefois, un certain ciblage pourrait être nécessaire pour limiter les coûts budgétaires. Une solution consistera à appuyer le développement des technologies susceptibles de générer la plus grande valeur ajoutée. Il pourrait s'agir de celles dans lesquelles le pays détient un avantage comparatif pour développer ce savoir (soit qu'il possède une expertise dans le domaine en question, soit qu'il dispose d'une ressource naturelle). Mais il pourrait s'agir également de technologies présentant un grand potentiel de réduction des émissions au cours de leur cycle de vie (pas seulement en raison de leur effet direct), et qui pourraient être aisément exportées vers d'autres pays. À l'heure actuelle, le captage-stockage du carbone répond apparemment à ces critères (encadré 4.4). La Saskatchewan a joué un rôle pionnier dans le développement de cette technologie, et a proposé de mettre en place un projet complet de démonstration commerciale du captage-stockage du carbone dans le secteur de la production d'électricité à base de charbon. Le budget fédéral 2008 prévoit un versement en fiducie de 240 millions CAD à la Saskatchewan au titre de cette initiative durant l'exercice 2007 ; ce montant, doublé d'un financement de contrepartie de la province, sera utilisé pour un partenariat avec l'industrie. Toutefois, il sera crucial d'élaborer des aides publiques efficaces pour limiter les effets d'éviction, qui apparaissent lorsqu'un investissement public est réalisé aux dépens de l'investissement privé. En outre, l'efficacité du soutien devra être régulièrement évaluée.

Une autre mission importante des pouvoirs publics est d'éliminer les obstacles au financement de l'innovation liée à l'environnement. Un fonds de 550 millions CAD au profit de Technologies du développement durable Canada a été mis en place en 2002 pour

Encadré 4.4. Captage-stockage du carbone

Le captage-stockage du dioxyde de carbone est un processus qui consiste à piéger le CO₂ dans les centrales électriques et les installations industrielles avant qu'il ne soit rejeté, puis à l'injecter dans des sites de stockage souterrains, dans des réservoirs ou dans les océans. On estime que cette technologie présente une assez grande capacité de réduction des émissions de GES, même si elle ne suffira pas à elle seule à relever le défi du changement climatique.

Bien que l'étape captage de la chaîne captage-stockage soit déjà mise en œuvre dans les processus industriels, le stockage n'est pas utilisé sauf dans quelques projets pilotes. Les possibilités d'exploiter cette technologie dépendront des coûts du captage-stockage du carbone. En particulier, le prix du CO₂ devrait être suffisamment élevé pour couvrir les surcoûts. Cette méthode est en effet plus coûteuse que la séquestration biologique. Les analystes estiment que le prix du CO₂ devraient être compris entre 15 et 90 USD par tonne métrique pour permettre de couvrir les coûts anticipés de captage-stockage et d'exploiter pleinement le potentiel de stockage géologique. Ce prix très variable dépend du type d'installation dans laquelle le CO₂ est capté et de la distance entre l'installation et le lieu de stockage. Si toutes les sources susceptibles de recourir au captage-stockage du carbone le faisaient à terme, et à supposer que leurs émissions se maintiennent aux niveaux de 2005, il faudrait entre 500 et 1 500 ans pour exploiter intégralement les capacités offertes par les sites potentiels de stockage géologique aux États-Unis et au Canada.

La mise en œuvre du captage-stockage du carbone suscite un certain nombre de questions dans le long terme. De fait, le stockage géologique, même s'il apparaît relativement sûr, ne sera pas nécessairement permanent. Par ailleurs, il faut déterminer les responsabilités financières pour la vérification et la surveillance des réservoirs de stockage, mais aussi en cas de dommages dus à des fuites. La mise en œuvre de la séquestration géologique soulève aussi des problèmes liés aux droits de propriété du sol et du sous-sol et aux lois associées.

Source : Congressional Budget Office (2007).

comblent le déficit de financement aux stades de la démonstration et de la précommercialisation, c'est-à-dire juste avant l'investissement en capital-risque. Il a permis d'aider efficacement 133 projets représentant à ce jour plus d'1 milliard de dollars d'investissements, en particulier dans le secteur de la production d'énergie et de l'exploration. Cependant, ses actions se limitent aux sociétés de droit canadien et, comme c'est le cas de la plupart des mesures en faveur de la R-D au Canada, l'aide est ciblée sur les petites et moyennes entreprises, alors qu'on a de bonnes raisons de penser qu'une grande partie de l'innovation provient des entreprises étrangères et des grandes sociétés (OCDE, 2006b). À moins que des données montrent clairement que ces dernières peuvent internaliser plus efficacement les retombées de l'innovation, il serait utile de leur allouer une partie des aides du Fonds.

Adapter la fiscalité et la réglementation

Supprimer le traitement fiscal préférentiel du secteur pétrolier et gazier

À l'heure actuelle, le secteur pétrolier et gazier bénéficie d'un régime fiscal favorable, surtout à l'échelon provincial. L'Alberta collecte des recettes au titre des royalties, de l'impôt sur les sociétés et des adjudications de concessions. Son taux d'imposition des sociétés est le plus bas du Canada (10 % pour le taux général, 3 % pour les petites entreprises). En contrepartie d'une fraction des bénéfices, les sociétés d'exploitation des

sables bitumineux louent à l'administration provinciale le droit d'exploiter la ressource et de vendre le produit. L'opération se fait par voie d'offres sous pli fermé sur un marché ouvert, de façon à maximiser la valeur pour le propriétaire de la ressource. En 2006-07, les concessions de sables bitumineux ont rapporté 1.3 milliard CAD au gouvernement de l'Alberta (Association canadienne des producteurs pétroliers, 2007b)³⁰.

Les royalties sur la production conventionnelle de pétrole et de gaz sont déterminées selon une formule complexe fondée sur la taille des puits, l'âge des installations et le volume de la production. Pour les sables bitumineux, un régime différent a été institué en 1997 : la redevance « générique » sur les sables bitumineux est plus généreuse que dans le cas du pétrole ou du gaz naturel conventionnel³¹. Ce régime spécial avait pour but de stimuler l'exploitation à une époque où les incertitudes entourant l'exploration et l'exploitation des sables bitumineux étaient beaucoup plus fortes qu'aujourd'hui, et les préoccupations écologiques moins grandes. En conséquence, les royalties n'ont pas suivi la hausse des prix du pétrole depuis le milieu des années 90. Sans changement de régime, le redéploiement continu du secteur pétrolier et gazier des sources conventionnelles vers les sources non conventionnelles se serait traduit par une baisse du taux effectif moyen de la redevance. Le ministère de l'Énergie de l'Alberta estime que les recettes au titre des redevances sur les sables bitumineux auraient été inchangées en termes nominaux en 2020 par rapport à 2004-05, en dépit d'un triplement de la production pendant ce laps de temps.

Le régime actuel des royalties de l'Alberta est plus généreux que dans d'autres pays pétroliers. Les dispositions en place jusqu'à fin 2008 laissent aux opérateurs 53 % du produit net de l'exploitation des sables bitumineux, tandis que les gouvernements n'en conservent que 47 % (Alberta Royalty Review Panel, 2007). À titre de comparaison, en Norvège les exploitants de concessions pétrolières et gazières ne perçoivent que 22 % des recettes. Ces derniers temps, des préoccupations grandissantes ont été exprimées sur le fait que les Albertains ne reçoivent pas une part équitable de la rente correspondante, alors même qu'ils subissent les répercussions environnementales et socio-économiques négatives de l'exploitation des sables bitumineux.

Dans ce contexte, à la suite d'un examen exhaustif réalisé par un groupe d'experts indépendants, le gouvernement de l'Alberta a annoncé un nouveau cadre de royalties qui entrera en vigueur en 2009 (Gouvernement de l'Alberta, 2007). Les régimes applicables au pétrole et au gaz naturel conventionnels seront simplifiés et les royalties seront plus réactives aux prix du pétrole et au volume de la production. Par ailleurs, les taux des royalties sur la production des sables bitumineux seront augmentés. En outre, la fraction provinciale de la déduction pour amortissement accéléré en faveur des projets d'exploitation de sables bitumineux sera supprimée. En conséquence, le montant des royalties devrait atteindre 1.4 milliard CAD en 2010, soit une hausse de 20 % par rapport aux prévisions de recettes selon le régime actuel. Les redevances augmenteront de 460-470 millions CAD à la fois pour le pétrole conventionnel, pour le gaz naturel et pour les sables bitumineux. Au total, ces réformes accroîtront la part de la ressource revenant aux Albertains et renforceront la nécessité d'améliorer sa gestion à long terme et de développer l'utilisation des fonds d'épargne par l'administration provinciale. Étant donné le développement rapide du secteur des sables bitumineux et les percées technologiques prévisibles, il faudra réexaminer régulièrement le régime des royalties et vérifier s'il continue de répondre aux besoins de la province. Une solution consisterait à appliquer une formule dont les paramètres seraient recalculés en fonction des modifications des taux des royalties dans les principaux pays concurrents.

Au niveau fédéral, les initiatives récentes se sont orientées vers la suppression progressive des avantages accordés au secteur pétrolier. Le budget fédéral 2003 prévoyait un certain nombre de mesures à mettre en œuvre sur une période de cinq ans, notamment la réduction du taux de l'impôt fédéral sur les sociétés au titre des revenus de ressources naturelles, ramené de 28 à 21 %, la mise en place de la déduction des paiements de redevances et taxes minières provinciales pour le calcul de l'impôt sur le revenu et la suppression progressive de la déduction existante de 25 % au titre des ressources naturelles. Ces mesures avaient pour but d'améliorer la neutralité du système d'imposition des ressources naturelles encore que l'impact de la déductibilité des royalties a pu avoir des effets indésirables (chapitre 3). Dans le budget fédéral 2007, la déduction pour amortissement accéléré concernant l'exploitation des sables bitumineux a été supprimée, mais elle existe encore pour le matériel d'exploitation minière. En outre, quelques avantages fiscaux subsistent dans le secteur. Ainsi, le secteur minier bénéficie d'une déductibilité de 100 % des coûts immatériels de mise en exploitation d'une nouvelle mine (y compris l'exploitation minière de sables bitumineux), alors que les coûts immatériels de développement des puits pétroliers et gaziers (y compris les méthodes d'extraction in situ des sables bitumineux) ne bénéficient que d'une déduction de 30 % par an. Cela pourrait fausser le choix des méthodes d'extraction par les producteurs de sables bitumineux. Il serait préférable d'égaliser les chances entre les technologies. De surcroît, aucune modification n'a été apportée aux dispositions fiscales concernant les frais d'exploration et d'exploitation ou les « actions accréditives »³². Ces dispositions ont été introduites à une époque où l'exploration était extrêmement coûteuse et où il était difficile aux petites entreprises de financer les activités d'exploration et d'exploitation. Étant donné la forte hausse du prix du pétrole et l'importance des préoccupations d'environnement, il n'est pas certain que l'administration fédérale doive continuer d'encourager l'exploration à l'aide de ces mesures. Leur suppression progressive devrait être envisagée.

La quasi-totalité des ressources pétrolières et gazières de l'Alberta appartiennent à la province, qui loue à des compagnies privées le droit d'extraire et de produire des sables bitumineux. Les concessions, généralement d'une durée de 15 ans, peuvent être reconduites indéfiniment au-delà du terme initial³³. De même que le régime de redevances, le système d'allocation des droits miniers de l'Alberta a été conçu pour encourager les investissements et l'exploitation des sables bitumineux. Mais il n'a pas été révisé depuis les années 80 et n'est plus compatible avec l'engagement de 1999 du gouvernement de l'Alberta en faveur d'une gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement (Holroyd et al., 2007). Pour conserver une concession, une compagnie est tenue, soit de produire du pétrole, soit de bien évaluer les gisements et de notifier le montant des réserves de sables bitumineux³⁴. On estime que cette clause obligatoire d'exploration/production a fortement contribué à la perturbation des écosystèmes (AXYS Environmental Consulting Ltd et Lornel Consultants, 2002). De plus, l'impact cumulé des projets nouveaux et des projets existants sur l'environnement n'est pas correctement évalué. En résumé, les procédures de concession des sables bitumineux devraient être réexaminées et adaptées aux objectifs de viabilité de la province.

Simplifier la procédure d'approbation des projets et en réduire l'incertitude

La procédure d'agrément des projets énergétiques est fragmentée et complexe ; elle contraint les entreprises candidates à fournir des informations détaillées à des stades multiples. De surcroît, elle met en jeu un grand nombre d'institutions. Il en est résulté un

déficit de coordination et de responsabilité, de sorte que le développement des grands projets d'exploitation de ressources naturelles a été sérieusement contrarié. Cela vaut pour les sables bitumineux mais aussi pour d'autres sources d'énergie dans tout le pays, notamment le gaz naturel liquéfié et le nucléaire³⁵.

Le budget fédéral 2007 a marqué une étape importante vers le règlement de ce problème, avec la création d'un Bureau de gestion de grands projets, qui sert de guichet unique pour la procédure réglementaire fédérale applicable à l'industrie. Il renforce l'obligation de rendre des comptes en réalisant des actions de suivi et des rapports sur la performance des organismes de réglementation fédéraux. Le Bureau sert aussi d'organe de coordination pour l'élaboration de solutions législatives et administratives en vue de mieux consolider et simplifier les procédures réglementaires. Un crédit de 150 millions CAD sur cinq ans a été prévu pour mettre en place le Bureau de gestion de grands projets et renforcer les capacités scientifiques et techniques des principales administrations et agences chargées des grands projets relatifs aux ressources naturelles. C'est là une initiative très opportune, mais il faut continuer de rationaliser le processus réglementaire fédéral et d'accroître son efficience.

Une critique plus fondamentale porte sur le fait que les résultats de la procédure d'agrément d'un projet énergétique sont imprévisibles. Le manque de précision des directives, en particulier pour l'intégration des considérations d'environnement dans l'ensemble du processus, fait que les organismes régionaux de réglementation disposent d'une grande latitude en ce qui concerne les informations qu'ils peuvent exiger et leurs appréciations finales. Un moyen d'améliorer les procédures d'autorisation et d'agrément consisterait à réduire le nombre d'étapes et d'organes compétents. Le mieux serait que les investisseurs aient affaire à un système de guichet unique, dans lequel un seul organe officiel exerce le plus grand nombre possible de compétences en matière d'autorisation ou tout au moins qu'il ait la responsabilité de coordonner. En outre, les calendriers des procédures d'agrément devront être précis et établis à l'avance.

Une autre grande incertitude tient aux revendications foncières des autochtones, en particulier dans des provinces telles que la Colombie-Britannique, où aucun accord de règlement n'a été signé entre le gouvernement fédéral et les communautés autochtones. En 2004, dans deux arrêts fondamentaux, la Cour suprême a déclaré que les pouvoirs publics ont l'obligation morale et légale d'engager des consultations appropriées lorsqu'une exploitation industrielle est envisagée sur des terres autochtones dont le titre de propriété fait l'objet d'un litige. Depuis lors, les consultations avec les communautés autochtones ont retardé plusieurs très grands projets énergétiques³⁶. La diversité de la population autochtone fait qu'il est difficile de rationaliser la procédure et de la rendre plus prévisible. Néanmoins, le gouvernement fédéral devrait accroître ses efforts pour améliorer le processus de consultation.

Conclusion et recommandations de politique économique

Dans ce chapitre, on a examiné les moyens de garantir un développement viable du secteur de l'énergie à moyen et long terme. L'encadré 4.5 présente des recommandations d'action.

Encadré 4.5. **Recommandations concernant les politiques de l'énergie et de l'environnement**

Gestion de ressources limitées à court et à long terme

- Remédier aux pénuries de main-d'œuvre et d'infrastructures.
 - ❖ Poursuivre les mesures visant à encourager l'activité des populations sous-représentées sur le marché du travail (en particulier les autochtones, les femmes et les handicapés) en renforçant le soutien à la formation.
 - ❖ Modifier les paramètres du système d'assurance-emploi pour promouvoir une plus grande mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre.
 - ❖ Examiner si l'usage actuel des partenariats public-privé par le gouvernement fédéral et certaines provinces pour les projets à grande échelle, assurent une construction et une exploitation efficaces des infrastructures.
- Évaluer régulièrement la tarification et les droits relatifs à l'eau pour assurer une utilisation efficiente de cette ressource de plus en plus limitée. En particulier, vérifier que les nouvelles procédures d'allocation de l'eau et de transfert de licences dans l'Alberta atteignent leurs objectifs d'économie avec une incidence minimale sur l'exploitation des sables bitumineux.
- Adopter des règles d'allocation et de prélèvement pour le Fonds du patrimoine de l'Alberta, comme l'a fait la Norvège. Envisager de mettre en place un fonds similaire au niveau fédéral, qui serait alimenté par les gains exceptionnels provenant du secteur des ressources naturelles.

Efficacité des politiques de l'environnement

- Réduire les risques d'investissement en continuant de fixer des orientations de long terme plus fermes pour les politiques de lutte contre le changement climatique et en veillant à une intégration complète des politiques de l'environnement et de l'énergie.
- Poursuivre la mise en place d'une série complète d'accords d'équivalence entre l'administration fédérale et les provinces, mais veiller à ce que le système soit aussi harmonisé que possible, de manière à limiter les coûts de transaction et de suivi. En particulier, faire en sorte que les accords d'équivalence n'empêchent pas le rattachement futur des systèmes canadiens d'échanges de droits d'émission à des systèmes internationaux.
- Continuer de recourir plus largement aux instruments économiques. Étudier de près la conception du projet de système national d'échange de droits d'émission, et assurer sa compatibilité avec les autres marchés des États-Unis et/ou de l'Union européenne. Évaluer les avantages et les inconvénients d'un modèle hybride au niveau fédéral ou provincial, dans lequel le prix des permis pourrait fluctuer à l'intérieur d'une fourchette prédéterminée.
- Surveiller les émissions dans le secteur des transports et vérifier que l'établissement de normes induit une réduction significative des émissions. Envisager de compléter les normes par une taxe sur le carburant (carbone).
- Renforcer les mesures visant à freiner la demande d'énergie, en privilégiant celles dont le rapport coût-efficacité est favorable.

Palette énergétique

- 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.

Encadré 4.5. **Recommandations concernant les politiques de l'énergie et de l'environnement** (suite)

- Évaluer l'efficacité du régime actuel de soutien des énergies renouvelables et simplifier ses modalités. En particulier, revoir la politique de promotion de l'éthanol de maïs et de cellulose et d'autres biocarburants.
- Évaluer régulièrement les politiques visant à stimuler le développement technologique. S'assurer que les grandes entreprises obtiennent les aides appropriées de la part de la fondation Technologies du Développement durable du Canada.

Fiscalité et réglementation

- Réexaminer régulièrement le régime de royalties de l'Alberta. Poursuivre le processus de suppression du traitement fiscal fédéral préférentiel du secteur minier. Revoir le traitement fiscal des frais d'exploration et d'exploitation et des actions accréditives.
- Réexaminer régulièrement la procédure d'octroi de droits sur les sables bitumineux et supprimer l'obligation d'exploration/production afin de rendre le dispositif compatible avec les objectifs de viabilité de l'Alberta.
- Simplifier la procédure d'agrément des projets énergétiques et veiller à ce qu'elle soit plus prévisible. Améliorer la prévisibilité du processus en créant un « guichet unique » pour les autorisations et en fixant des calendriers pour les procédures d'agrément à l'échelon provincial.

Notes

1. Le secteur canadien de l'énergie est largement contrôlé par les opérateurs étrangers : ils détiennent 49.1 % des actifs et réalisent 55.9 % des recettes (Baldwin et al., 2006).
2. En 2004, les sables bitumineux représentaient 42 % de la production intérieure totale, et l'augmentation de la production de gaz naturel depuis 2004 est le fait essentiellement du méthane dérivé du charbon (Cross, 2006).
3. Il s'agit notamment du programme écoENERGIE pour l'électricité renouvelable, d'un montant de 1.48 milliard CAD, prévoyant une incitation à la production sur 14 ans de 1 % par kilowattheure pour les sources d'énergie renouvelables (énergie éolienne, biomasse, micro-hydraulique, photovoltaïque solaire, géothermie, énergie marémotrice, énergie des vagues), qui devrait entraîner un accroissement des capacités de production d'électricité renouvelable de 4 000 mégawatts.
4. Même si l'on exclut les émissions liées à l'exploitation des sables bitumineux, les émissions par habitant sont plus élevées que partout ailleurs (exception faite des États-Unis).
5. D'après une analyse, un quart des emplois nécessaires resteront vacants à moins que de nouvelles stratégies ne soient mises en place pour recruter et former des personnes appartenant à toutes les catégories sociodémographiques (Gouvernement de l'Alberta, 2006b).
6. En 2006, environ 9 % des personnes employées en Alberta travaillaient dans le secteur de la construction. La demande d'emploi dans ce secteur devrait décroître après 2010 (Conseil sectoriel de la construction, 2007).
7. Dans les régions où le taux de chômage est égal ou inférieur à 6.0 %, un travailleur doit avoir effectué 700 heures pour avoir droit à l'AE. À l'autre extrême, dans les régions où le taux de chômage atteint ou dépasse 13.1 %, un travailleur n'a besoin que de 420 heures de travail pour percevoir les indemnités. Les exigences sont plus élevées pour un nouvel entrant ou une personne qui revient sur le marché du travail.
8. En 2006, l'effectif mesuré des sans-abri à Edmonton a augmenté de 19 %, tandis qu'à Calgary le nombre des sans-abri a augmenté de 458 % depuis 1996 (Parkland Institute, 2007).
9. Cet effet négatif sur le capital humain a été également observé dans les pays ayant connu un essor pétrolier, et est souvent considéré comme l'un des symptômes du « syndrome hollandais ».

10. En février 2007, le gouvernement de l'Alberta a pris l'engagement de consacrer 396 millions CAD sur trois ans au logement et aux infrastructures à Fort McMurray. Selon des estimations antérieures des représentants de l'industrie et des communautés concernées, il faudrait environ 1.2 milliard CAD pour couvrir les besoins critiques en infrastructures publiques dans la région de Wood Buffalo au cours des cinq années à venir (Athabasca Regional Issues Working Group, 2005).
11. Il y a quelques années, l'industrie canadienne des sables bitumineux utilisait 1 000 pieds cubes de gaz pour produire un baril de pétrole à partir des sables bitumineux selon le processus de récupération thermique in situ, et 500 pieds cubes par baril pour transformer le bitume en pétrole brut synthétique (North America Energy Working Group, 2005).
12. On peut citer la consommation élevée de combustibles fossiles pour l'extraction et l'affinage de l'uranium, les risques d'accidents et les problèmes de stockage des sous-produits dangereux, notamment des déchets radioactifs dont la demi-vie se compte en milliers d'années.
13. La production d'un baril de pétrole à partir de sables bitumineux nécessite 2 à 4.5 barils d'eau (Griffiths *et al.*, 2006). En outre, plus de la moitié du pétrole produit dans l'Alberta provient de projets in situ recourant à la récupération assistée de pétrole (injection d'eau pour extraire le pétrole du gisement). La consommation d'eau saline par l'industrie pétrolière et gazière a quintuplé depuis 1999. La demande d'eau pour les projets d'exploitation in situ de sables bitumineux devrait plus que doubler entre 2004 et 2015 (NEB, 2006).
14. Les licences d'allocation d'eau sont désormais émises pour une période de deux ans, les licences ultérieures étant éventuellement émises pour une durée de cinq ans (Alberta Environnement, 2006). Ce régime est plus restrictif que le précédent, qui prévoyait une période de renouvellement de dix ans ; en outre, les conditions de renouvellement peuvent être modifiées par voie réglementaire. De surcroît, les transferts de licences sont désormais l'objet d'un processus d'évaluation similaire à celui applicable aux demandes de licences nouvelles.
15. Ainsi, le Fonds a reçu 1.25 milliard CAD au titre de l'excédent budgétaire 2006-07, soit environ 18 % des recettes publiques nettes.
16. En dépit d'excédents élevés, la politique actuelle oblige l'administration provinciale à retirer une grande partie des recettes du Fonds. En 2006-07, le Fonds a engrangé 1.65 milliard CAD de revenus d'investissements, qui ont été pour l'essentiel transférés au budget général, le Fonds ne conservant que 283 millions CAD au titre de la protection contre l'inflation. En conséquence, en mars 2007 la valeur du Fonds du patrimoine atteignait environ 16.6 milliards CAD (15.5 milliards USD), alors que le Fonds permanent de l'Alaska détenait 38 milliards USD, et le Fonds de la Norvège près de 300 milliards USD à la fin de 2006.
17. Une autre solution serait de rétablir la règle en vigueur jusqu'en 1983, selon laquelle 30 % des recettes liées aux ressources naturelles devaient être affectées au Fonds. Des règles plus strictes ont parfois été proposées (Kneebone, 2006).
18. On peut citer la modernisation des bâtiments ou le durcissement des normes applicables aux nouvelles constructions.
19. En vertu de la loi sur l'efficacité énergétique, le gouvernement prévoit d'imposer de nouvelles normes de performance énergétique pour 18 produits actuellement non réglementés, notamment les machines à laver commerciales et les chaudières commerciales, mais aussi des obligations plus rigoureuses pour 10 produits actuellement réglementés, dont les lave-vaisselle et les déshumidificateurs.
20. Ces instruments d'action sont préférables à des réductions des taux d'imposition ou à des exonérations, car ils préservent le mécanisme de signal-prix.
21. Il existe une série de modèles possibles pour le négoce des droits d'émission. On peut citer les systèmes de plafonnement et d'échanges, les systèmes avec niveau de référence et crédits et les systèmes hybrides avec plafonnement des coûts et d'autres variantes. Chacun de ces modèles peut avoir des incidences sur l'architecture du cadre international. Ainsi, les systèmes « plafonnement et échanges » ou les systèmes « scénario de référence et crédits » exigeraient des objectifs convenus, tandis que d'autres modèles peuvent nécessiter un accord international sur les prix ou sur d'autres paramètres.
22. En juin 2007, les premiers ministres de l'est du Canada et le gouverneur de Nouvelle-Angleterre ont également déclaré qu'ils étudieraient de plus près la mise en place d'un système régional de plafonnement et d'échanges pour les émissions de gaz à effet de serre.

23. La crédibilité de la structure de sanctions est relativement aisée à établir pour les autorités souveraines qui appliquent un système de permis négociables au sein d'un État. Toutefois, une structure de sanctions crédible est difficile à imaginer au niveau international. En particulier, il faudra résoudre le problème de la « survente » qui consiste pour une partie prenante à vendre un trop grand nombre de permis, de sorte qu'elle n'arrive pas à couvrir ses propres besoins d'émissions.
24. Le Québec a institué la première taxe sur le carbone du Canada en octobre 2007. Elle est fixée à 0.8 cent par litre d'essence vendu au Québec et à 0.9 cent par litre de gazole. Environ 50 sociétés sont affectées par la taxe. Les recettes annuelles devraient avoisiner 200 millions CAD, et permettront de financer des initiatives en vue d'économiser l'énergie, notamment des améliorations des transports en commun.
25. Jaccard (2007) estime qu'une taxe sur le carbone de 50 CAD par tonne à partir de 2006 réduirait le PIB du Canada d'environ 4.8 milliards CAD (-0.3 % environ) en 2010. L'impact deviendrait insignifiant pour l'économie à l'horizon 2020. D'après une étude de 2007 de l'administration fédérale sur les mesures requises pour atteindre l'objectif canadien du Protocole de Kyoto dans la période d'engagement prévue par l'accord, selon un scénario plus draconien consistant à imposer une taxe d'environ 195 CAD par tonne, qui s'appliquerait à toutes les activités génératrices de GES du secteur industriel, du secteur commercial et du secteur des ménages, le PIB diminuerait de quelque 7 % par rapport à un scénario à politiques inchangées en 2008 et en 2009 (Environnement Canada, 2007b). Ce scénario surestime certainement l'impact de la taxe sur le carbone car il ne tient pas compte de la réaction de la politique monétaire.
26. En 2004, le gouvernement de l'Ontario s'est fixé pour objectif de porter la part des sources renouvelables dans la production électrique de la province à 5 % en 2007 et à 10 % en 2010.
27. Le 5 juillet 2007, le gouvernement fédéral a annoncé la création de l'Initiative écoÉNERGIE pour les biocarburants, qui investira jusqu'à 1.5 milliard CAD sur 9 ans pour stimuler la production canadienne de biocarburants tels que l'éthanol et le biogazole. L'Ontario a imposé l'incorporation de 5 % d'éthanol dans le carburant automobile en janvier 2007. Parallèlement, la province a mis fin au traitement fiscal préférentiel jusque-là accordé à l'éthanol. Les économies ainsi réalisées (520 millions CAD sur 10 ans) seront recyclées dans un fonds d'investissement et contribueront à financer la production d'éthanol dans la province. Voir le chapitre 5 pour un examen plus détaillé.
28. Le gouvernement est résolu à faciliter la commercialisation de l'éthanol de cellulose, et le budget fédéral 2007 a alloué 500 millions CAD aux grandes installations produisant des énergies renouvelables de « nouvelle génération ».
29. Le gouvernement fédéral encourage l'innovation environnementale par les actions suivantes : i) création de cadres d'action clairs et efficaces pour l'environnement, notamment le Cadre de réglementation des émissions dans l'atmosphère destiné à réduire la pollution atmosphérique, le Fonds en fiducie pour la qualité de l'air et les changements climatiques (1.5 milliard CAD) destiné à soutenir de grands projets avec les provinces et les Territoires en vue de réduire les émissions de GES et de polluants atmosphériques, et le Plan intégré de gestion des produits chimiques destiné à gérer les substances potentiellement dangereuses et à réduire les taux de mercure et d'autres substances toxiques ; ii) création de l'initiative technologique écoÉNERGIE (230 millions CAD) visant à réduire les polluants atmosphériques et les émissions de GES provenant de sources d'énergie conventionnelles et à accroître les approvisionnements canadiens en énergie propre, notamment grâce au développement de nouvelles technologies de production d'énergie durable ; et iii) soutien aux initiatives de recherche coopérative en vue d'améliorer la récupération d'énergie à partir de sources traditionnelles et de développer les formes d'énergie de remplacement. Le budget 2007 a prévu 15 millions CAD pour faire progresser la recherche fondamentale coopérative dans ces domaines et mettre en place l'Écofiducie Canada pour la qualité de l'air et les changements climatiques afin de soutenir les projets des provinces et territoires qui visent à réduire les émissions de GES et la pollution atmosphérique.
30. Ces prélèvements correspondent à un taux d'imposition effectif d'environ 8 % sur la valeur de la production des sables bitumineux.
31. Le régime actuel applicable aux sables bitumineux comprend une période d'amortissement accéléré pendant laquelle la redevance est égale à 1 % des gains bruts. Une fois l'investissement amorti, la redevance passe à 25 % des gains nets ou 1 % des gains bruts, le plus élevé de ces deux montants étant retenu. À titre de comparaison, les redevances sur le gaz naturel sont comprises entre 30 et 50 % des recettes brutes, tandis que pour le pétrole brut conventionnel les taux peuvent atteindre 40 %.

32. Les actions accréditatives sont un mécanisme de financement conçu pour aider une société minière ou pétrolière/gazière à lever des capitaux en vue de financer des dépenses d'exploration et d'exploitation. Outre une prise de participation dans la société émettrice, l'action accréditative a pour effet de transférer à l'acheteur le droit aux déductions d'impôt sur le revenu associées aux nouvelles dépenses d'exploration et d'exploitation de la société. Les actions accréditatives sont un mécanisme de financement particulièrement important pour les petites compagnies pétrolières/gazières ou minières qui ne sont pas actuellement imposables et qui ne peuvent pas accéder aisément aux sources de financement de substitution. Les Frais d'exploration au Canada (FEC) sont déductibles à un taux de 100 %. Pour le secteur minier, la définition des FEC est plus large que pour le pétrole et le gaz car elle englobe les dépenses de préproduction. Les Frais d'aménagement au Canada (FAC) sont déductibles au taux de 30 % selon une méthode dégressive. Pour le secteur pétrolier et gazier, les FAC comprennent principalement les coûts du forage, de la conversion ou de l'achèvement d'un puits dans un gisement connu. Pour le secteur minier, les FAC comprennent principalement le coût de construction de galeries de roulage et d'autres installations après la mise en production commerciale d'une mine. Est également inclus le coût d'acquisition d'une propriété minière au Canada.
33. Il existe également des permis d'une durée de cinq ans qui peuvent être convertis en concessions, mais ils sont moins répandus que les concessions de 15 ans.
34. En outre, un loyer annuel progressif est perçu sur toutes les concessions de sable bitumineux dont l'exploitation est poursuivie mais qui ne satisfont pas à un niveau minimum de production, ces coûts additionnels pouvant toutefois être compensés par les frais de recherche, d'exploitation ou d'exploration.
35. En fait, les chevauchements des réglementations provinciales et fédérales allongent la durée de la procédure d'agrément et alourdissent les coûts d'exploitation de l'industrie de l'uranium dans la Saskatchewan (Gouvernement de la Saskatchewan, 2007). Un grand nombre d'organismes de réglementation interviennent aussi dans les projets de production de gaz naturel liquéfié dans les provinces Atlantiques, et l'on note un manque de clarté en ce qui concerne les autorités compétentes et les normes de construction et de sécurité pour les terminaux de gaz naturel liquéfié (Tu Weissenberger, 2006).
36. Un projet de pipeline à sable bitumineux de 1 150 km appelé Gateway, proposé par Enbridge Inc., pour relier Edmonton à la côte occidentale de la Colombie-Britannique en vue de réaliser des exportations vers la Chine, a été mis en sommeil depuis plusieurs années, en partie à cause de préoccupations concernant les droits autochtones et les revendications foncières en suspens. Le pipeline de 1 200 km dans la vallée du Mackenzie s'est heurté en 2004 et 2005 à deux actions en justice engagées contre l'administration par les Premières nations Dehcho qui affirmaient avoir été injustement écartées du processus d'examen.

Bibliographie

- AIE (2007a), *World Energy Outlook 2007: China and India Insights*, chapitre 4, Publication OCDE, Paris.
- AIE (2007b), *Tackling Investment Challenges in Power Generation in IEA countries*, Energy Market Experience, Publication OCDE, Paris.
- Alberta Environment (2006), *Water Conservation and Allocation Guidelines for Oilfield Injection 2006*, Edmonton.
- Alberta Royalty Review Panel (2007), « Our Fair Share », *Report to the Ministry of Finance*, septembre, Edmonton.
- Association canadienne des producteurs pétroliers (2006), *2006-2020 Canadian Crude Oil Production and Supply Forecasts*, Calgary.
- Association canadienne des producteurs pétroliers (2007a), *Crude oil forecasts, markets and pipeline expansion*, juin, Calgary.
- Association canadienne des producteurs pétroliers (2007b), *Oil Sands*, mai, Calgary.
- Athabasca Regional Issues Working Group (2005), « Wood Buffalo Business Case 2005: A Business Case for Government Investment in the Wood Buffalo Region's Infrastructure », RIWG, mars, www.oilsands.ca/pdfs/Wood%20Buffalo%20Business%20Case%202005.pdf.
- AXYS Environmental Consulting Ltd. et Lornel Consultants (2002), « Guidelines for the Implementation of Ecosystem Management Tools in the Athabasca Oil Sands Region », Prepared

- for the Management Tools Task Group, Landscape and Biodiversity Subgroup, Sustainable Ecosystem Working Group, Cumulative Environmental Management Association (CEMA), Calgary.
- Baldwin, J., G. Gellatly et D. Sabourin (2006), *Changes in Foreign Control under Different Regulatory Climates: Multinationals in Canada*, Statistique Canada, mars, Ottawa.
- Bayoumi, T. et M. Mülheisen (2006), « Energy, the Exchange Rate and the Economy: Macroeconomic Benefits of Canada's Oil Sands Production », *IMF Working Paper 06/70*, mars, Washington, D.C.
- Blanchard, O. et J.F. Perkaus (2004), « Does the Bush Administration's Climate Policy Mean Climate Protection? », *Energy Policy*, vol. 32, n° 18, pp. 1993-98.
- Bosetti, V., C. Carraro et E. Massetti (2008), « Banking Permits: Economic Efficiency and Distributional Effects », *CESifo Working Paper series n° 2214*, février.
- Boyer, M. (2007), « Higher Electricity Prices Can Unleash the Value of Quebec's Energy Potential », Montreal Economic Institute, avril, Montréal.
- Bramley, M. (2007), « Analysis of the Government of Canada's April 2007 Greenhouse Gas Policy Announcement », The Pembina Institute, 28 mai, Calgary.
- Bureau du vérificateur général du Canada (2006), *Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development to the House of Commons*, septembre, Ottawa.
- Carrier, M. et J. Turcotte (2006), « The Contribution of the Energy Sector to the Canadian Economy », Note analytique, Direction de la politique économique et fiscale, ministère des Finances Canada, Ottawa.
- CERI (2006), *Economic Impact of Alberta's Oil Sands in the Short Term*, décembre, Calgary.
- Clark, C.R. et A. Leach (2007), « The Potential for Electricity Market Restructuring in Quebec », *Canadian Public Policy*, vol. XXXIII, n° 1.
- Conference Board du Canada (2006), *Death by a Thousand Paper Cuts*, mai, Ottawa.
- Conference Board du Canada (2007), *Canada's Energy Future: An Integrated Path*, juin, Ottawa.
- Congressional Budget Office (2007), « The Potential for Carbon Sequestration in the United States », *CBO Paper*, septembre, Washington, D.C.
- Conseil de la Fédération (2007), *Climate Change Leading Practices by Provincial and Territorial Governments in Canada*, août, Ottawa.
- Conseil sectoriel de la construction (2007), *Construction looking forward, Labour requirements from 2007 to 2015 for Alberta*, mai, Ottawa.
- Cross, P. (2006), « The Year in Review: the Revenge of the Old Economy », *Canadian Economic Observer*, vol. 19, n° 4, avril, Gatineau.
- Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel et S. Barnett (2001), « Stabilization and Savings Funds for Non-renewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications », dans J. Davis, R. Ossowski et A. Fedelino (dir. publ.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- Doornbush, R. et R. Steenblik, (2007), « Biofuels: Is the Cure Worse than the Disease? », document établi pour la Table ronde de l'OCDE sur le développement durable, septembre, Paris.
- Ellerman, D. (2000), « Tradable Permits for Greenhouse Gas Emissions: A primer with particular reference to Europe », MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change, Report No. 69, novembre, Cambridge MA.
- Environnement Canada (2007a), *National Inventory Report, 1996-2005, Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada*, avril, Gatineau.
- Environnement Canada (2007b), *The Cost of Bill C-288 to Canadian Families and Businesses*, mai, Gatineau.
- Fullerton, D. et S. West (2000), « Tax and Subsidies Combinations for the Control of Car Pollution », *NBER Working Paper 7774*, juillet.
- Gianella, C. (2006), « A golden rule for Russia? How a rule-based fiscal policy can allow a smooth adjustment to the new terms of trade », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 537, janvier, Publication OCDE, Paris.
- Gouvernement de l'Alberta (2006a), *Oil Sands Consultation Multi-stakeholder Committee Interim Report*, novembre, Edmonton.

- Gouvernement de l'Alberta (2006b), *Alberta's Occupational Demand and Supply Outlook 2006-2016*, novembre, Edmonton.
- Gouvernement de l'Alberta (2007), *The New Royalty Framework*, octobre, Edmonton.
- Gouvernement du Canada (2007a), *Prendre le virage : Un plan d'action pour réduire les gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique*, avril, Ottawa www.ec.gc.ca/doc/media/m_124/agir-action_eng.htm.
- Gouvernement du Canada (2007b), *Réaliser le potentiel des sciences et de la technologie au profit du Canada*, juin, Ottawa.
- Gouvernement du Canada (2008), *Prendre le virage : Mesures concrètes pour lutter contre les changements climatiques*, mars, Ottawa, www.ec.gc.ca/doc/virage-corner/2008-03.
- Gouvernement de la Saskatchewan (2007), « Costs of regulatory delay », Presentation for the Inter-governmental Working Group Regulatory Reform Workshop, 8-9 mars.
- Griffiths, M., A. Taylor et D. Woynillowicz (2006), *Troubled Waters, Troubling Trends*, Pembina Institute, mai, Drayton Valley, Alberta.
- Hartzog, A. (2002), « The Alaska Permanent Fund: A Model of Resource Rents for Public Investment and Citizen Dividends », *Geophilos*, printemps, Scotland, USA.
- Holden, M. (2006), « Canadian Oil Exports to the United States Under NAFTA », *In Brief*, Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament, novembre, Ottawa.
- Holroyd, P., S. Dyer et D. Woynillowicz (2007), « Haste Makes Waste: The Need for a New Oil Sands Tenure Regime », *Oil Sands Issue Paper*, n° 4, Pembina Institute, avril, Calgary.
- Holt, D. et A. Goldbloom (2007), « Housing affordability », *Royal Bank of Canada Research Note*, juin.
- Hydro-Quebec (2006), « Comparison of Electricity Prices in Major North American Cities », quatrième trimestre, Montréal.
- Jaccard, M. (2007), *Cost Curves for Greenhouse Gas Emission Reduction in Canada: The Kyoto Period and Beyond*, janvier, Vancouver.
- Jaccard, M. et N. Rivers (2007), « Estimating the effect of the Canadian Government's 2006-2007 Greenhouse Gas Policies », *CD Howe Institute Working Paper*, juin, Toronto.
- Jaccard, M., N. Rivers, C. Bataille, R. Murphy, J. Nyboer et B. Sadownik (2006), « Burning our Money to Warm the Planet: Canada's Ineffective Efforts to Reduce Greenhouse Gas Emissions », *CD Howe Institute Commentary*, 234, Toronto.
- Kneebone, R. (2006), « The Feasibility of a 50% Savings Rule for Alberta », dans R. Gibbons et R. Roach (dir. publ.), *Seizing Today and Tomorrow: An Investment Strategy for Alberta's Future*, Canada West Foundation, Calgary.
- Kongsrud, P.M. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-related Adjustment and the Shift to Services », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 427, avril.
- NEB (2006), *Canada's Oil Sands: Opportunity and Challenges to 2015: an Update*, juin, Calgary.
- North America Energy Working Group (2005), « North American Natural Gas Vision », NAEWG, janvier, www.pi.energy.gov/documents/NAEWGGasVision2005.pdf.
- OCDE (2003), *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement : efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*, Paris.
- OCDE (2006a), *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Les infrastructures à l'horizon 2030, (vol. 2) : Electricité, eau et transports : quelles politiques ?* Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources », document interne de travail, GOV/PGC/SBO(2008)1/REV1, 16 Avril 2008.
- Parkland Institute (2007), *The Spoils of the Boom: Income, Profit and Poverty in Alberta*, University of Alberta, juin, Edmonton.
- Philibert, C., et al. (2003), « Évolution des engagements d'atténuation : quelques questions », document interne de travail, COM/ENV/EPOC/IEA/SLT(2003)3, Paris.

- Philibert, C. et J. Reinaud (2004), « Emissions Trading: Taking Stock and Looking Forward », document interne de travail, COM/ENV/EPOC/IEA/STL(2004)3, Paris.
- Ressources naturelles Canada (2006), *Audit of the Wind Power Production Incentive Program (WPPI)*, Ottawa, juin.
- Rivers, N., M. Jaccard et D. Sawyer (2008), « Pricing Carbon: Saving Green. A Carbon Price to Lower Emissions, Taxes and Barriers to Green Technology », Fondation David Suzuki, février.
- Roberts, M.J. et M. Spence (1976), « Effluent Charges and Licenses under Uncertainty », *Journal of Public Economics*, vol. 5, pp. 193-208.
- Shabsigh, G. et N. Ilahi (2007), « Looking Beyond the Fiscal: Do Oil Funds Bring Macroeconomic Stabilisation? », *IMF Working Paper*, n° 07/96, Washington, D.C.
- Statistique Canada (2007), « Households and the Environment Survey 2006 », *The Daily*, 11 juillet, Ottawa.
- TRNEE, (2008), *Getting to 2050: Canada's Transition to a Low-Emission Future, January*, Ottawa.
- Tu Weissenberger, A. (2006), « Casting a cold eye on LNG: the real possibility and pitfalls for Atlantic Canada », *The AIMS Oil and Gas Paper*, n° 4, janvier, Halifax.
- Urquhart, J. (2007), « Much Assumed in Plan to Close Coal-fired Plants », *The Star*, 20 juin.
- Van Audenrode et al. (2005), *Employment Insurance in Canada And International Comparisons*, juillet, Ottawa.
- World Resources Institute (2006), *An Analysis of Greenhouse Gas Intensity Targets*, Washington, D.C., pdf.wri.org/target_intensity.pdf.

Chapitre 5

Moderniser la politique agricole du Canada

Le Canada dispose d'un secteur agricole relativement important, par rapport à la plupart des autres pays du G7. Ces dernières années, des réformes ont été entreprises dans plusieurs domaines, au niveau fédéral et provincial, pour surmonter les problèmes de compétitivité et d'environnement auxquels est confrontée l'agriculture. Le gouvernement fédéral a tenté de mettre fin à un monopole sur la commercialisation de l'orge et pourrait envisager la même démarche pour le blé. La nouvelle politique agricole et agroalimentaire est en cours de finalisation et la mise en œuvre de la première partie d'un nouveau cadre stratégique, Cultivons l'avenir, a commencé. Mais les programmes ad hoc qui se sont succédé depuis peu ont pesé lourdement sur le budget, non sans créer un aléa moral pour les agriculteurs. Il est possible d'aller plus loin dans la libéralisation des filières soumises à une gestion de l'offre, qui sont largement protégées et subventionnées par les consommateurs. Par ailleurs, la production canadienne de bioénergie, notamment de bioéthanol de seconde génération (à partir de cellulose), est concurrencée par une production bioénergétique étrangère moins coûteuse. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les efforts déployés par les pouvoirs publics pour assurer la viabilité du secteur à long terme.

Bien que la part de l'agriculture dans le PIB du Canada soit proche de la moyenne OCDE, elle est beaucoup plus élevée que dans les autres économies du G7 (exception faite de la France). Ce secteur relève de la compétence partagée des gouvernements fédéral/provinciaux. Le système agricole canadien se distingue par la coexistence entre, d'une part, des filières soumises à une gestion de l'offre – produits laitiers, œufs et volaille – qui sont fortement protégées, avec de fortes interventions sur les marchés, subventionnées par les consommateurs, et très peu exportatrices, et, d'autre part, des éleveurs et des céréaliers, cultivant par exemple le blé et l'orge dans l'Ouest canadien, qui sont largement ouverts à l'extérieur et pour lesquels les pouvoirs publics entendent multiplier les instruments de marché. Cette disparité d'approches a son origine dans un passé lointain, mais les intérêts acquis qu'elle a engendrés ont rendu le système réfractaire à la réforme alors que les circonstances ont changé. Le présent chapitre passera d'abord en revue les principales caractéristiques du secteur agricole au Canada. Seront ensuite examinés quatre grands thèmes : la viabilité des régimes nationaux de gestion de l'offre ; la fin possible du monopole de la commercialisation que détient la Commission canadienne du blé ; une nouvelle série de programmes d'action devant prendre le relais du Cadre stratégique pour l'agriculture ; et les défis de la bioénergie et autres problèmes environnementaux. Le chapitre se terminera par un résumé des recommandations dans l'optique d'une modernisation des mesures visant le secteur.

Vue d'ensemble du secteur agricole canadien

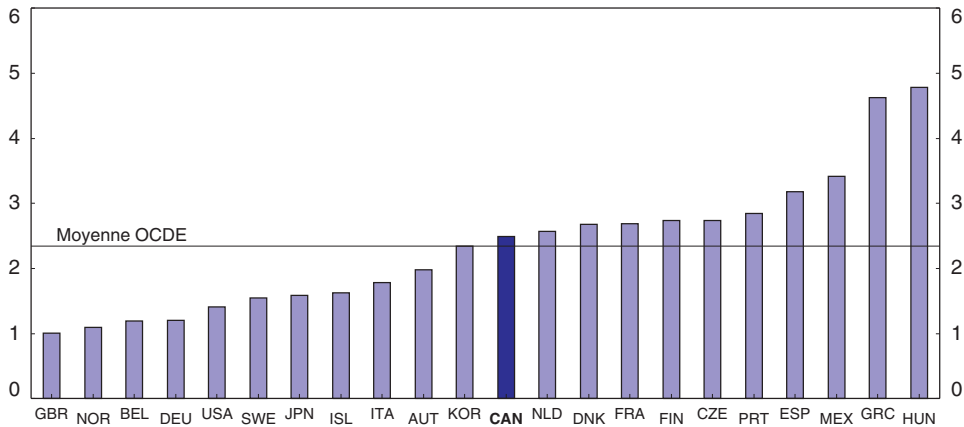
Le secteur agricole primaire, sur lequel est principalement axée la politique agricole, représente 2 % environ du PIB (graphique 5.1) et un emploi sur 36 (graphique 5.2). Au total, si on se réfère aux pays de l'OCDE, le secteur agricole canadien est proche de la moyenne en termes de part de la production, mais il fait travailler des effectifs moins nombreux. Cette situation tient à la productivité relativement grande de la main-d'œuvre, largement due à l'abondance des terres exploitables. En 2006, le capital moyen des exploitations avoisinait 1.1 million CAD, soit une hausse de près de 36 % par rapport à 2001, ce qui montre que l'augmentation de l'intensité de capital est également un facteur d'évolution important.

Le Canada figure au cinquième rang des pays de l'OCDE pour l'exportation et l'importation de produits agricoles et agroalimentaires. Les superficies se prêtant à l'agriculture sont vastes, par rapport au nombre d'habitants, si bien que la production agroalimentaire dépasse généralement la consommation intérieure ; par conséquent, les débouchés commerciaux et l'accès aux marchés extérieurs sont essentiels pour le bon fonctionnement et la viabilité à long terme du secteur (Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2006). Aussi les exploitants canadiens, sauf ceux auxquels s'appliquent les régimes nationaux de gestion de l'offre, se sont-ils constamment efforcés d'accroître les possibilités d'écouler leurs produits sur les marchés internationaux.

Les pouvoirs publics sont résolument attachés aux systèmes de gestion de l'offre, dans le cas des produits laitiers, de la viande de volaille et des œufs. Ce régime, instauré il y a

Graphique 5.1. **Part de l'agriculture dans la production totale**

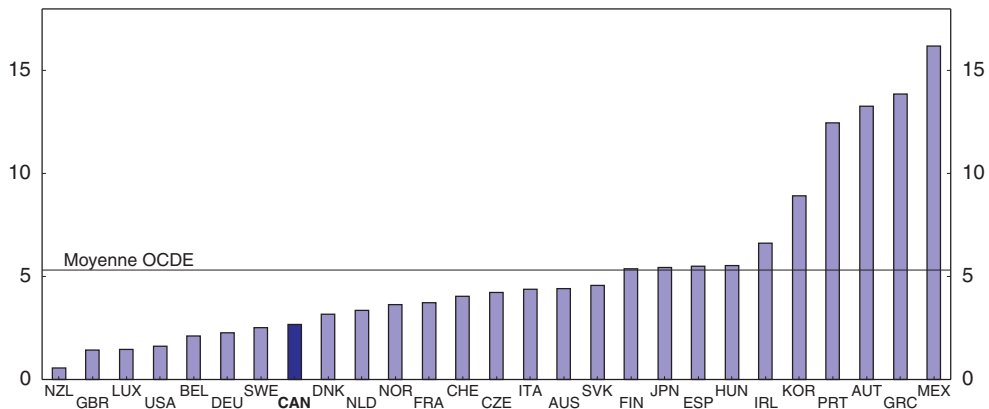
Moyenne 2000-05 ou dernière année disponible



Source : OCDE, Base de données sur les comptes nationaux annuels.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/355132750331>Graphique 5.2. **Part de l'agriculture dans l'emploi total¹**

Moyenne 2000-06 ou dernière année disponible



1. Agriculture, chasse, foresterie et pêche.

Source : OCDE, Base de données sur les comptes nationaux annuels.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/355175727105>

plusieurs décennies dans un contexte marqué par de fortes distorsions dues aux marchés extérieurs, protège les producteurs et les consommateurs des fluctuations de prix en faisant coïncider en pratique l'offre et la demande intérieure pour parvenir à un prix d'objectif, tandis que la fixation de quotas dissuade les agriculteurs de fournir des quantités excédentaires par rapport à la demande intérieure et que l'entrée de produits importés est limitée par des droits de douane élevés. Cependant, le fait que les producteurs échappent aux mécanismes du marché se traduit, en termes statiques, par une mauvaise allocation des ressources. Ce sont les consommateurs qui financent la protection dont bénéficie le secteur¹ : ainsi, les prix des produits laitiers sont généralement deux fois plus élevés que sur les marchés mondiaux. Toutefois, au cours de l'année écoulée, l'écart s'est réduit car les cours mondiaux ont rapidement augmenté alors que les prix canadiens n'ont affiché qu'une croissance modérée. Cette situation se traduit sans aucun doute par des phénomènes d'inefficacité dynamique.

À l'opposé des régimes de gestion de l'offre visant les produits laitiers, la volaille et les œufs, le gouvernement fédéral a entrepris de libéraliser davantage le marché de l'orge dans l'Ouest canadien, sur lequel la Commission canadienne du blé (CCB) détenait un monopole jusqu'à une date récente (sauf pour l'orge fourrager), et devrait adopter une stratégie comparable pour le blé lui-même, après avoir vu les règles d'exportation de blé de la CCB contestées juridiquement devant l'OMC et l'ALENA². À la suite de consultations avec les intéressés, le « guichet unique » de commercialisation de l'orge devait disparaître en août 2007, et laisser aux producteurs une plus grande marge de manœuvre sur le marché. Or la CCB a demandé à la Cour fédérale d'examiner la légitimité de la mesure gouvernementale, qui a été révoquée en juillet 2007, et la décision a été maintenue en appel. Le gouvernement a fait appel de cette décision. Une modification de la loi est nécessaire, et en mars 2008 le gouvernement a soumis le projet de loi C-46 amendant la loi sur la Commission canadienne du blé.

Le Canada a nettement progressé depuis une vingtaine d'années dans la réduction des aides publiques à l'agriculture. Le soutien total, qui représentait 1.8 % du PIB en 1986-88, est tombé à 0.8 % ces dernières années. C'est le montant des aides directes aux producteurs et la part du soutien fondé sur des produits spécifiques ou sur l'utilisation d'intrants variables – formes de soutien entraînant le plus de distorsions – qui ont le plus diminué. En pourcentage, la valeur du soutien au secteur mesurée par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP en %) ³ est passée de 36 % en 1986-88 à 22 % en 2004-06, ce qui place le Canada largement au-dessous de la moyenne OCDE (29 %) mais un peu au-dessus de ses partenaires de l'ALENA, les États-Unis et le Mexique (qui affichent l'un et l'autre 14 %). Toutefois, le Canada est pratiquement le seul pays où la tendance s'est inversée depuis la fin des années 90 : l'ESP en pourcentage est passée d'un point bas de 14 % en 1997 à 23 % en 2006, avant que la hausse des prix mondiaux ne le fasse redescendre à 18 % en 2007⁴. Néanmoins, les augmentations discrétionnaires du soutien en réponse à divers événements se poursuivent. Ainsi, le gouvernement ontarien a promis aux éleveurs et horticulteurs de la province une aide financière supplémentaire de 150 millions CAD en décembre 2007 ; de même, le gouvernement fédéral a effectué un paiement de 600 millions CAD lié au lancement de son nouveau cadre stratégique (voir ci-après).

En 2003, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont adopté un nouveau Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA). Il s'agissait de proposer une approche globale inscrite dans la durée pour remodeler les politiques agricoles canadiennes, en couvrant des aspects aussi divers que la gestion des risques de l'entreprise, la viabilité à long terme du secteur étayée par la technologie et l'innovation, la salubrité et la qualité des aliments, sans oublier la responsabilité à l'égard de l'environnement. Les produits laitiers, les œufs et la volaille, qui sont soumis à des régimes de gestion de l'offre, font l'objet d'un traitement différent dans le CSA. Le CSA devant initialement arriver à son terme en 2008, les gouvernements fédéral et provinciaux ont entrepris des travaux conjoints sur la suite à donner ; en 2008, après de vastes consultations nationales en plusieurs étapes, ils ont lancé une nouvelle initiative, *Cultivons l'avenir*. De façon générale, ce nouveau cadre donnera davantage de moyens au secteur agricole et agroalimentaire pour mettre à profit les débouchés commerciaux qu'offre la mondialisation, et accordera une place plus importante à l'innovation et à la science. S'ajoute la mise en œuvre d'un soutien au revenu de plus grande portée, moyennant une nouvelle série de programmes d'aide.

Laisser jouer les mécanismes du marché pour les produits laitiers, les œufs et la volaille

Les régimes nationaux de gestion de l'offre

La production de lait, d'œufs et de volaille (poulet et dinde) a été assurée dans le contexte des régimes respectifs de gestion de l'offre instaurés au début des années 70, à un moment où de grandes distorsions affectaient les marchés internationaux, tandis que les prix sur les marchés mondiaux n'ont cessé d'être instables depuis lors⁵. Ces régimes varient dans leurs modalités mais sont essentiellement conçus pour aligner l'offre sur la demande estimée en limitant la production⁶, afin de parvenir au prix d'objectif retenu pour le produit considéré. Pour la volaille, les prix sont négociés entre les transformateurs et les offices provinciaux de commercialisation. Dans le cas des produits laitiers, le prix d'objectif est fixé en fonction d'une formule des coûts de production⁷. Mais la valeur grandissante des quotas laitiers (voir ci-dessous) donne à penser que l'impact de la croissance de la productivité a été systématiquement sous-estimé pour le calcul de ce prix d'objectif. Pour maintenir les prix d'objectif, le volume des différents produits que les agriculteurs canadiens sont autorisés à produire obéit à des quotas (alloués gratuitement, à l'origine), et les importations sont soumises à des contingents tarifaires de sorte qu'il n'est possible d'importer que des quantités de produits limitées en acquittant des droits de douane réduits. Des droits prohibitifs (298.5 % pour le beurre, 245.5 % pour le fromage, 238 % pour le poulet et 168 % pour les œufs) s'appliquent au-delà des engagements d'accès minimum fixés par l'OMC⁸.

La gestion de l'offre dépend d'organismes nationaux et d'offices de commercialisation provinciaux. S'agissant des produits laitiers, la Commission canadienne du lait adresse une recommandation au Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL) concernant le quota de mise en marché (QMM) – cible de production nationale pour le lait de transformation. Le CCGAL attribue ensuite une part de la production nationale aux différentes provinces, et chaque office provincial répartit sa part entre les détenteurs de quotas. L'office achète toute la production laitière de la province ; les revenus du lait sont mis en commun, puis reversés aux producteurs. Le Québec reçoit la plus large part du QMM (46.5 %), suivi par l'Ontario (31.2 %), toutes les autres provinces arrivant relativement loin derrière (graphique 5.3). Les prix au détail du lait liquide sont par ailleurs réglementés au Québec et en Nouvelle-Écosse, si bien que les prix à la consommation dépassent largement la moyenne nationale dans ces provinces.

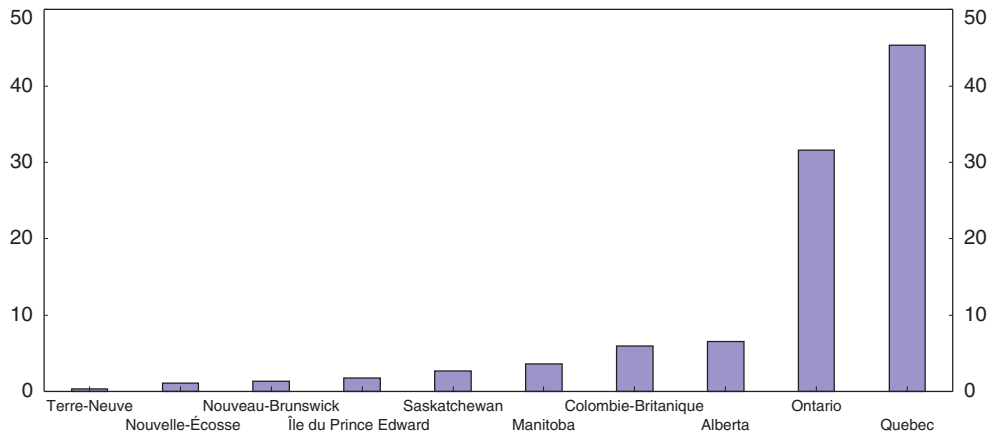
Les produits soumis à la gestion de l'offre (sauf la viande de volaille) s'accompagnent d'un soutien aux producteurs beaucoup plus élevé que pour les autres produits au Canada, comme en témoigne la composante « transferts au titre d'un seul produit (TSP) » de l'ESP, et supérieur à la moyenne OCDE (graphique 5.4). D'après la nouvelle classification définie par l'OCDE pour l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) (OCDE, 2007a), les TSP en proportion des recettes agricoles brutes pour le lait et les œufs dépassent nettement la moyenne OCDE.

Grandes caractéristiques des régimes nationaux de gestion de l'offre

Tandis que les régimes nationaux de gestion de l'offre ont pour objectif d'offrir des prix stables aux producteurs et aux consommateurs, tout en assurant un revenu correct aux producteurs, ces dispositifs limitent le jeu des mécanismes de marché au Canada et au niveau international. En effet, ils fixent le prix d'objectif *a priori* au lieu de laisser cette

Graphique 5.3. Répartition du quota national de mise en marché du lait entre les provinces

Parts en pourcentage, 31 juillet 2007

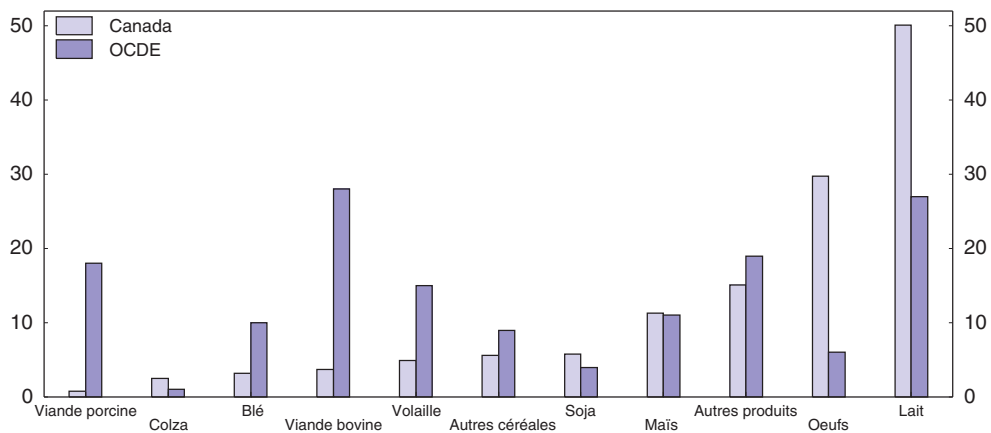


Source : Commission canadienne du lait, Rapport annuel 06/07.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355216205516>

Graphique 5.4. Transferts au titre d'un seul produit

En pourcentage des recettes agricoles brutes, 2004-06



Note : L'agrégat « autres produits » est un résidu calculé dont le niveau est fortement influencé par le niveau de soutien élevé du lait.

Source : OCDE, Base de données des ESP et des ESC, 2007.

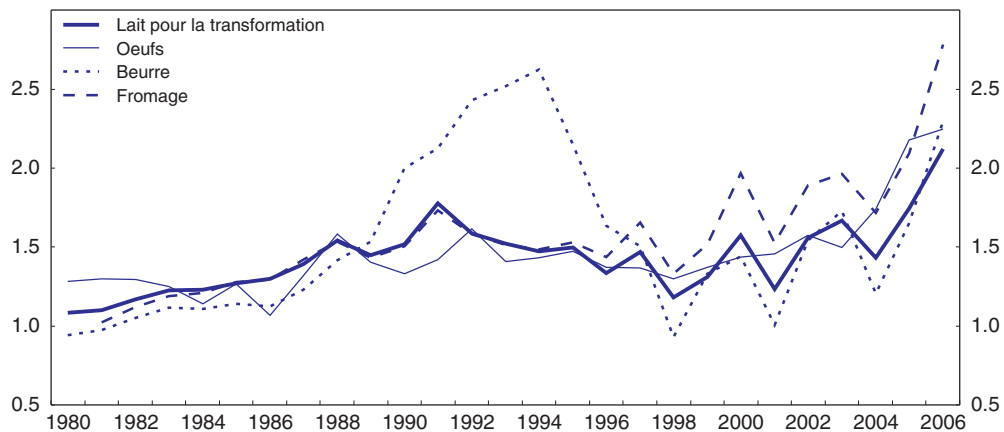
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355265571451>

détermination se faire sur des marchés ouverts, attribuent des quotas aux producteurs sans considération de coût ou d'efficacité et interdisent de fait la concurrence des importations par l'application de droits de douane élevés. Le résultat de ces interventions sur le marché et de ces mesures de protection aux frontières est que les prix des produits soumis à la gestion de l'offre sont relativement élevés⁹, les exploitants étant protégés contre les nouveaux entrants, du fait que l'intensité de capital toujours plus forte implique une grande échelle efficace minimale (voir ci-dessous). La valeur de ces prix élevés et l'absence de concurrence se reflètent dans la valeur considérable du quota de production. La situation est peut-être même plus faussée encore que dans le secteur des taxis, où aucune limite quantitative de l'offre ne s'applique une fois obtenu le permis d'exercer (les taxis peuvent rouler 24h sur 24).


Tandis que l'objectif affiché des régimes de gestion de l'offre du Canada est de réduire la variabilité des prix, dans la pratique ces dispositifs ont eu pour effet de maintenir les prix au-dessus des niveaux mondiaux, à un degré considérable pour le lait. En particulier, les prix ont été plus élevés qu'aux États-Unis, et les écarts tendent à se creuser, surtout depuis 1998 (graphique 5.5). Toutefois, au cours de l'année écoulée cette tendance s'est inversée en dépit de l'appréciation du dollar canadien, car les prix mondiaux ont rapidement augmenté alors que les prix canadiens ont enregistré une croissance modérée. La hausse des prix payés par les consommateurs a eu un effet régressif, étant donné que les ménages à bas revenu consacrent une plus grande partie de leur budget à l'alimentation¹⁰. Cet effet régressif est l'opposé de ce qui se produirait si, dans les secteurs soumis à la gestion de l'offre, les agriculteurs bénéficiaient plutôt de paiements publics financés par la fiscalité générale ; en effet, l'impôt exigible varie en proportion directe de la faculté contributive. Ce constat est d'autant préoccupant que la situation de la plupart des agriculteurs travaillant sous un régime de gestion de l'offre est généralement florissante.

Graphique 5.5. Prix des produits laitiers et des œufs au Canada et aux États-Unis

Ratio des prix canadiens aux prix des États-Unis



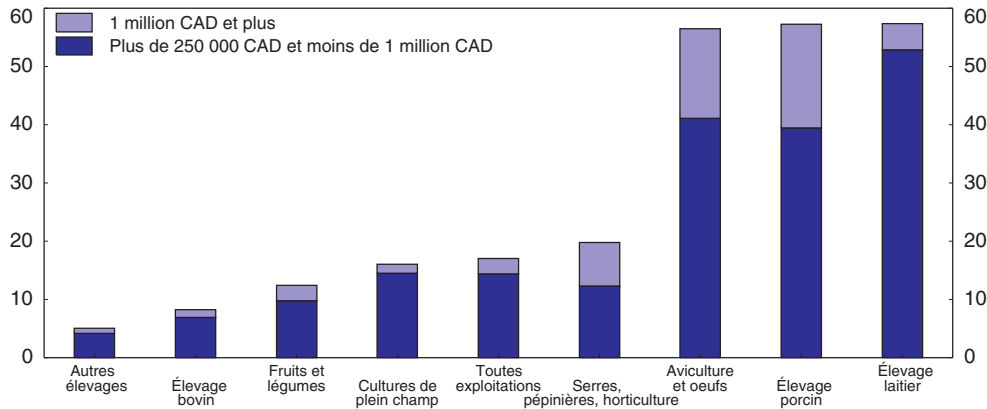
Source : OCDE, Base de données des Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, 2007-2016, et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 82.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355270260783>

L'un des avantages du niveau de prix plus élevé¹¹ dont bénéficient les producteurs exerçant des activités visées par la gestion de l'offre, ainsi que de la stabilité contrainte de ces prix, est que le risque financier est moins grand pour ces producteurs que pour les agriculteurs d'autres filières : en 2005, 6 % seulement des producteurs laitiers et moins de 14 % des producteurs de volaille et d'œufs étaient en situation de déficit, contre 33 % pour l'ensemble des agriculteurs¹². En outre, les agriculteurs auxquels s'applique la gestion de l'offre sont souvent aussi à la tête des plus grosses exploitations (graphique 5.6). Les producteurs laitiers dont les recettes agricoles brutes dépassaient 250 000 CAD représentaient 57,3 % du total du secteur en 2005, soit la proportion la plus élevée, tous types d'exploitants confondus. Or ils ne dépassaient pas 6 % en 1986, proportion comparable à la moyenne de l'ensemble du secteur agricole. Cela démontre que la gestion de l'offre, comme d'autres formes d'intervention gouvernementale, est inefficace pour maintenir en place les petits producteurs, souvent situés dans des zones isolées¹³. En outre, du fait que les prix ont augmenté par rapport aux frais d'exploitation et que le coût


Graphique 5.6. Recettes des grandes exploitations, par type¹

En pourcentage, 2006



1. Part des exploitations, par type, affichant des recettes égales ou supérieures à 250 000 CAD.

Source : Statistique Canada, Recensement de l'agriculture, 2006.

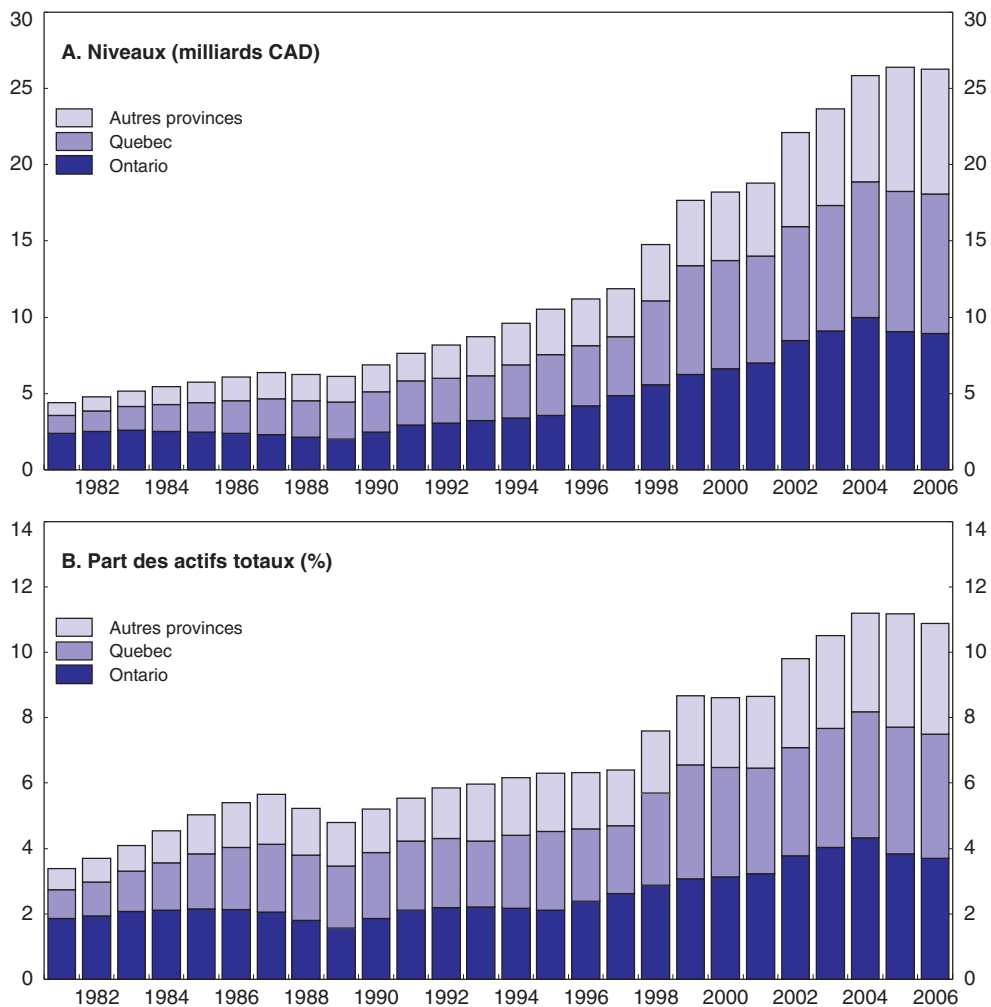
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355281762563>

d'acquisition d'un quota constitue un réel obstacle à l'entrée, la valeur des quotas de production de lait a connu une progression spectaculaire au fil des ans (près de 10 % par an en moyenne durant la décennie écoulée), pour atteindre 26 milliards CAD en 2006 (graphique 5.7)¹⁴. Les quotas représentent actuellement près d'un huitième du total des actifs du secteur agricole, soit quatre fois plus qu'il y a un quart de siècle, et arrivent à égalité avec les machines et équipements¹⁵.


En résumé, les produits visés par les régimes nationaux de gestion de l'offre s'accompagnent d'un soutien aux producteurs beaucoup plus important que les autres, et atteignent des prix bien plus élevés que sur les marchés mondiaux. Aussi les producteurs relevant de ces régimes ont-ils des revenus nettement plus élevés que les autres agriculteurs et les Canadiens en général, de surcroît leur patrimoine net est plus élevé¹⁶, principalement en raison de la valeur des quotas qu'ils détiennent. D'aucuns se demandent pourquoi ces exploitants devraient continuer d'être presque totalement protégés des mécanismes du marché. La raison d'être de ces aides ne va pas de soi, surtout du point de vue des consommateurs qui supportent finalement le coût sous forme d'une augmentation des prix de détail¹⁷. En outre, le système risque fort de paralyser l'innovation et la conception de produits à forte valeur ajoutée en entravant la concurrence. Exposée à la discipline du marché, dans d'autres pays la filière laitière a accéléré le processus de regroupement par des acquisitions et des alliances dans les économies émergentes, et sur les marchés traditionnels elle se lance dans la mise au point de produits nouveaux, tels que les aliments fonctionnels et le lait aromatisé. Or, faute de concurrence et d'accès aux marchés d'outremer, les agriculteurs canadiens sont privés de ces débouchés et les consommateurs ne peuvent pas bénéficier des améliorations en termes de prix, de qualité et de choix de produits. L'envolée récente des cours mondiaux du lait peut être pour eux une bonne occasion d'apprendre à se passer de marchés intérieurs protégés.

Dans un premier temps, il conviendrait d'unifier le marché national en supprimant les restrictions à l'échange interne de quotas et en autorisant un minimum d'orientation par le marché, de façon qu'une concurrence intérieure plus vive puisse éliminer les inefficiences les plus criantes. Mais il faudra alors prendre une décision politique difficile: en effet, le maintien d'un traitement spécial en faveur d'un groupe d'agriculteurs ne se

Graphique 5.7. Valeur marchande des quotas laitiers



Source : Statistique Canada (2008), *Bilan du secteur agricole*, janvier.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355306117064>

justifie pas, car rien n'indique que leur situation soit fondamentalement différente de celle des autres exploitants. Il serait impossible, et d'ailleurs injuste, de démanteler d'un coup le système de gestion de l'offre, mais dans une optique à long terme les considérations d'équité et d'efficacité plaident en faveur d'un cadre réglementaire unique pour le secteur agricole canadien, au lieu des deux systèmes totalement différents qui sont en place aujourd'hui. Cependant, les intérêts acquis engendrés par la valeur importante des quotas sont un obstacle considérable à la réforme, et ne peuvent être surmontés que par une stratégie d'action élaborée avec soin. Deux grandes approches sont possibles : libéraliser immédiatement les marchés nationaux tout en accordant des compensations aux détenteurs de quotas, ou émettre progressivement de nouveaux quotas de façon que l'accroissement de l'offre entraîne naturellement une baisse des prix intérieurs et, partant, de la valeur des quotas. Parmi les variantes de ces solutions figure l'instauration d'un régime transitoire intermédiaire, dans lequel la production sous quota existante ouvrirait droit à des paiements aux deux niveaux d'administration, de manière à garantir aux

agriculteurs un prix réel constant pour ces volumes, tandis que les quotas eux-mêmes seraient supprimés et que les prix de transaction seraient déterminés par le marché. Ces paiements seraient ensuite progressivement supprimés sur une période d'ajustement d'une quinzaine d'années, afin de ne pas imposer de difficultés financières indues aux détenteurs de quotas. Un autre régime transitoire possible comprendrait les dispositions suivantes : une réduction immédiate des quotas, pour partie obligatoire et pour partie facultative, associée à une période de suppression progressive sur le long terme ; des garanties fédérales sur les prêts en cours pour les achats de quotas ; enfin, l'assurance que seules les importations jusqu'à concurrence des niveaux d'accès garantis seront autorisées durant la période transitoire en vertu des clauses de sauvegarde, comme l'a proposé précédemment le négociateur en chef du Canada pour le commerce international (Gifford, 2005). En tout état de cause, dans l'éventualité où l'octroi de compensations serait nécessaire pour mener à bien la réforme, l'OCDE a élaboré des principes pour leur application : ces compensations devraient être transparentes, de durée limitée, transférables (de façon à ne pas décourager la sortie du secteur), efficaces par rapport à leur coût et découplées des niveaux de production courants (Martini, 2007).

Impact de la libéralisation du commerce international sur le régime de gestion de l'offre du Canada

Étant donné la forte popularité persistante du système de gestion de l'offre parmi les producteurs laitiers, le gouvernement fédéral a continué de le défendre au cours des négociations de l'OMC et n'a marqué que peu d'intérêt pour une libéralisation. Du reste, en novembre 2005 la Chambre des Communes a approuvé cette position à l'unanimité, et le système a bénéficié d'un sursis lors de la réunion ministérielle de Hong-Kong en décembre 2005.

Même si la réforme peut être éludée pour le moment, elle est en fin de compte inévitable. Si elles aboutissent, les négociations du cycle de Doha se traduiront par une baisse des droits de douane. L'ajustement sera plus difficile si les tarifs hors quota actuellement élevés sont maintenus, car il apparaîtra par la suite – peut-être lors d'un futur cycle de négociations commerciales – que les producteurs seront exposés à de fortes baisses de prix après la réduction des tarifs (toutefois, si les prix mondiaux restent élevés, les réductions tarifaires prévisibles n'affecteraient pas les prix canadiens actuels – voir Gifford [2005]). Plus précoces seront les réformes, plus progressive sera la transition¹⁸.

La libéralisation des échanges pourrait profiter non seulement aux consommateurs, qui bénéficieraient de prix plus bas pour les produits laitiers, mais aussi aux secteurs laitiers d'aval, qui amélioreraient sans doute leur compétitivité et se lanceraient dans des activités à valeur ajoutée comme l'ont fait leurs homologues de Nouvelle-Zélande et d'Australie (encadré 5.1). De fait, au Canada même, la viticulture offre l'exemple d'une activité agricole qui s'est totalement transformée : ce secteur autrefois protégé, qui produisait des vins de qualité médiocre exclusivement destinés au marché national, a aujourd'hui une production beaucoup plus importante et de meilleure qualité, et s'est implanté sur de nombreux marchés étrangers. Il est probable que le refus d'ouvrir les régimes de gestion de l'offre pénalise ces acteurs en réduisant leur capacité de livrer concurrence sur les marchés internationaux. Les données internationales soulignent aussi que la libéralisation du secteur laitier favoriserait la performance économique du Canada, en stimulant les gains de productivité dans le secteur mais aussi en accélérant le redéploiement de ressources vers des secteurs plus productifs.

Encadré 5.1. **La libéralisation des échanges et le secteur laitier**

En Australie et en Nouvelle-Zélande, les régimes de gestion de l'offre, associés à des niveaux élevés de protection, ont été très largement utilisés dans le passé. Toutefois, dans l'un et l'autre pays les pouvoirs publics ont déréglementé le secteur afin de l'exposer aux mécanismes de marché. Les secteurs laitiers australiens et néo-zélandais ont été profondément restructurés après que les deux pays eurent signé un accord de libre-échange en 1983. La concurrence a induit non seulement une croissance plus forte de la productivité mais aussi une réaffectation des ressources à des secteurs plus productifs. Pour leur part, les consommateurs ont bénéficié de la baisse des prix de détail et d'une offre plus large de produits laitiers à valeur ajoutée.

Nouvelle-Zélande

L'agriculture néo-zélandaise se distingue de celle des autres pays de l'OCDE du fait qu'elle affiche une performance élevée sans aucune sorte de subvention. En 1984, le gouvernement néo-zélandais a lancé sa réforme agricole dans le cadre d'un programme général de restructuration économique. Point important, avant les mesures de réforme, les agriculteurs néo-zélandais avaient reconnu que des subventions élevées, source de lourds déficits budgétaires et d'inflation, n'étaient pas soutenables. Les politiques de soutien à l'exportation et à la production ont été supprimées, et la plupart des réformes ont été achevées au milieu des années 80. Les droits d'exportation exclusifs dans le secteur laitier ont été supprimés en 2001, avec la création de Fonterra Co-operative Group. Avant la flambée récente des prix des produits laitiers, le secteur représentait déjà environ 20 % des recettes totales d'exportations de marchandises (Evans, 2004).

Australie

Indépendamment de l'accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande, en 2000 l'Australie a engagé une profonde réforme de son régime de gestion de l'offre, éliminant les prix de soutien des produits laitiers et les quotas laitiers. Cette réforme a résulté d'un réexamen obligatoire dans le cadre de la Politique nationale de la concurrence, mais elle a aussi bénéficié de l'appui des producteurs laitiers du Victoria, qui réalisent les deux tiers de la production laitière nationale (le système favorisait la production de lait liquide, alors qu'au Victoria la plus grande partie du lait était destinée à la transformation). En outre, le gouvernement fédéral a mis en place un programme de transition (financé par une taxe sur 10 ans sur le prix de détail du lait liquide) qui consiste d'abord en une aide générale, suivie par une aide plus ciblée en faveur des producteurs en butte à des difficultés financières. L'administration de chaque État a aussi instauré un programme d'aide complémentaire.

Tandis que l'ajustement se poursuit dans une certaine mesure en Australie, le secteur est devenu plus productif et plus axé sur l'exportation : plus de 55 % de la production laitière est exportée, principalement sous forme de produits transformés (Hart, 2005). Les producteurs australiens sont bien placés pour couvrir une grande partie de la demande supplémentaire des marchés émergents, contrairement aux producteurs canadiens, qui ne disposent pas de circuits de distribution à l'exportation. De plus, les consommateurs ont bénéficié d'une baisse sensible du prix de détail du lait : ils ont économisé 118 millions AUD par an uniquement sur le lait vendu dans les supermarchés (Petkantchin, 2006).

Libéralisation des monopoles de commercialisation – offre d’un choix de mise en marché

Commission canadienne du blé

La Commission canadienne du blé (CCB) s’est vu confier le monopole de la commercialisation du blé et de l’orge pour le compte des agriculteurs de l’Ouest canadien, à la fois sur les marchés étrangers et sur le marché intérieur pour la consommation humaine. Créée en 1935, aux termes de la loi sur la Commission canadienne du blé, elle repose sur deux éléments : la coopérative de vente à guichet unique et la mise en commun des prix¹⁹.

- Vente à guichet unique : la CCB a le monopole de la vente du blé et de l’orge de l’Ouest canadien. Elle est un gros client du réseau de transport privé. La Commission canadienne des grains est un organisme de réglementation distinct de la CCB. Elle assure l’homologation des silos et gère les autres aspects du système ainsi que le régime d’enregistrement des variétés qui vise à fournir des semences de haute qualité afin de préserver l’identité originale des grains canadiens. Les agriculteurs peuvent vendre leur propre production, mais cela suppose qu’ils rachètent le grain qu’ils ont livré à la CCB au prix du marché comptant.
- Mise en commun des prix : la CCB administre un dispositif de pool de prix pour les agriculteurs de l’Ouest canadien. En vertu de ce mécanisme, les producteurs obtiennent les mêmes gains pour des grades, variétés et types identiques, quelle que soit la date de livraison du grain durant la campagne céréalière. Ce mécanisme permet donc aux agriculteurs de partager le risque d’instabilité des prix à court terme.

Toutefois, la CCB est confrontée à un certain nombre de défis. La structure de commercialisation du blé et de l’orge évolue rapidement, et les appels en faveur d’une plus grande discipline dans l’utilisation des entreprises commerciales d’État (ECE) sont à l’ordre du jour du calendrier de libéralisation du commerce international. La majorité des agriculteurs de l’Ouest ont revendiqué le droit de livrer leurs produits aux acheteurs de leur choix. Dans ce contexte, l’administration fédérale s’est efforcée de mettre un terme au monopole de la CCB sur le marché de l’orge.

Évolution de la structure de commercialisation

La CCB présente des avantages pour les agriculteurs, mais elle entraîne aussi un coût, dans la mesure où elle limite leurs possibilités d’élargir leur activité au-delà des produits en vrac pour commercialiser des produits différenciés. Or, le régime d’autorité exclusive enlève le choix de la commercialisation aux producteurs ; étant donné la diversification du marché des céréales, le monopole de la CCB risque d’entraver le mécanisme de libre fixation des prix, qui aurait pu être renforcé en laissant les agriculteurs choisir entre plusieurs méthodes de commercialisation.

En outre, la mise en commun des prix n’est guère susceptible d’inciter les agriculteurs à s’engager dans des productions à valeur ajoutée, notamment de l’orge ou du blé biologiques. Or, les consommateurs étant plus sensibles à la salubrité des aliments, on observe désormais une demande croissante de produits de l’agriculture biologique²⁰. À la différence du marché de vrac, caractérisé par des volumes importants et des marges faibles, ce type d’activité nécessite un système qui préserve l’identité des céréales, et dans lequel tous les acteurs de la chaîne d’offre, des semenciers aux transformateurs, doivent être enregistrés et sont tenus de collaborer étroitement pour répondre aux besoins des transformateurs et, en définitive, de l’utilisateur final.

Par ailleurs, tandis que la CCB a représenté un moyen efficace de réduire le risque auquel sont exposés les agriculteurs du fait des fluctuations de prix, les marchés des dérivés financiers offrent à l'heure actuelle un éventail plus large d'outils de gestion des risques, ce qui conduit à se demander si la CCB propose toujours la meilleure méthode de gestion des risques. Ainsi, les restrictions en matière de livraisons font supporter aux producteurs un risque de pertes de stockage et d'altération de la qualité. Dans le pire des cas, pour éviter les pertes de stockage ils finissent par vendre des céréales destinées à la consommation humaine sur le marché des céréales fourragères. Ces risques pourraient être gérés grâce aux contrats sur produits dérivés.

D'autres offices de commercialisation du blé et de l'orge ont modifié leur structure de gouvernance au fil des années, les régimes obligatoires faisant place à des mécanismes volontaires (encadré 5.2). La Commission ontarienne de commercialisation du blé a autorisé les producteurs à vendre leur production dans le cadre du programme de commercialisation directe, indépendamment du guichet unique de la Commission. Les producteurs ont donc le choix entre le programme de la Commission et le programme de commercialisation directe ; de plus, la Commission assure une certaine flexibilité dans la détermination des prix du blé en fixant des bonifications par rapport aux prix contractuels. On trouve des exemples similaires en Australie, où les régimes de commercialisation du blé et de l'orge ont été libéralisés de manière à offrir des choix aux cultivateurs.

Indépendamment du blé et de l'orge, il n'y a pas d'argument économique évident justifiant que la mise en commun des prix s'applique au Canada à certains types de produits et non à d'autres. La liste des produits couverts montre clairement que ce régime n'est pas appliqué en fonction d'une catégorie spécifique de produits. Même entre des cultures de plein champ similaires, il existe des différences : le blé et l'orge relèvent d'un régime de mise en commun des prix, mais tel n'est pas le cas du maïs et du soja (tableau 5.1).

Impact de la libéralisation du commerce international

Les négociations à l'OMC pourraient avoir une incidence significative sur les entreprises commerciales d'État (ECE), et on peut penser que la CCB va subir des réformes substantielles à la suite des négociations. La suppression possible du pouvoir monopolistique des ECE fait toujours l'objet d'intenses négociations. En outre, le dispositif adopté en juillet 2004 dans le contexte du Programme de Doha pour le développement indiquait que les mesures faussant les échanges telles que les subventions (implicites) à l'exportation octroyées par les ECE devront en définitive être retirées. Par la suite, la déclaration de Hong Kong de décembre 2005 a stipulé que toutes les subventions à l'exportation doivent être éliminées d'ici à 2013.

La stratégie de réforme du gouvernement fédéral

La CCB a entrepris de s'adapter à la nouvelle donne du marché en offrant aux agriculteurs une liberté de choix en matière de commercialisation et en renforçant leurs incitations à exercer des activités à valeur ajoutée. Ainsi, elle autorise les transformateurs à acheter directement à chaque producteur jusqu'à 500 tonnes de blé ou d'orge. En outre, dans le cadre d'un nouveau programme, les producteurs de blé ou d'orge biologique peuvent racheter leurs produits directement à la CCB, qui fournit une aide financière si le prix de rachat dépasse le prix initial. De surcroît, les agriculteurs disposent désormais d'un certain nombre d'options pour commercialiser les céréales biologiques : ils peuvent vendre directement aux acheteurs, et négocier librement avec ces derniers une prime s'ajoutant au prix au comptant payé par la CCB pour les céréales ordinaires.

Encadré 5.2. **Transformation d'un vendeur exclusif pour offrir un choix de commercialisation aux producteurs**

Il existe un certain nombre de cas de transformation d'un vendeur exclusif en un choix de commercialisation pour les agriculteurs. Cet encadré en décrit deux exemples, au Canada et en Australie.

Commission ontarienne de commercialisation du blé (OWPMB)

La Commission ontarienne de commercialisation du blé a été transformée en 2003, l'organisme exclusif de commercialisation faisant place à un régime dans lequel les producteurs peuvent écouler directement leur blé sur le marché ou le commercialiser par l'intermédiaire de la Commission. Les producteurs qui livrent à un pool spécifique à la Commission perçoivent les mêmes prix bruts pour des grades similaires et ceux qui commercialisent leurs céréales directement peuvent librement choisir entre plusieurs négociants agréés. Les producteurs ont désormais la possibilité de rechercher les meilleures options de prix à chaque campagne céréalière. Tandis que la part du total des producteurs céréaliers livrant au pool est passée de 6 % en 2003 à 26 % en 2005 (OWPMB, 2006), divers indices montrent que cette tendance s'est récemment inversée.

Australie : ABB Grain Ltd et AWB Ltd

Sous l'effet des initiatives prises dans le contexte de la Politique nationale de la concurrence, qui visent à améliorer la performance économique de l'Australie par une intensification de la concurrence, les marchés du blé et de l'orge ont été efficacement déréglementés. Tout d'abord, en 1999, l'Australian Barley Board, qui détenait le monopole de la commercialisation de l'orge en Australie-Méridionale et dans le Victoria, a été transformée en une société, ABB Grain Ltd. Le marché intérieur de l'orge a donc été déréglementé, et les ventes à l'exportation en guichet unique ont été supprimées. Des actions ont été émises et cotées à l'Australian Stock Exchange, les céréaliers détenant une participation majoritaire. ABB Grain Ltd offre de nombreuses options de tarification ainsi qu'une mise en commun des prix à la fois sur le marché national et sur les marchés étrangers. Les producteurs ont le choix entre livrer leur grain aux pools d'ABB Grain Ltd ou le vendre en utilisant l'une des nombreuses options de prix disponibles.

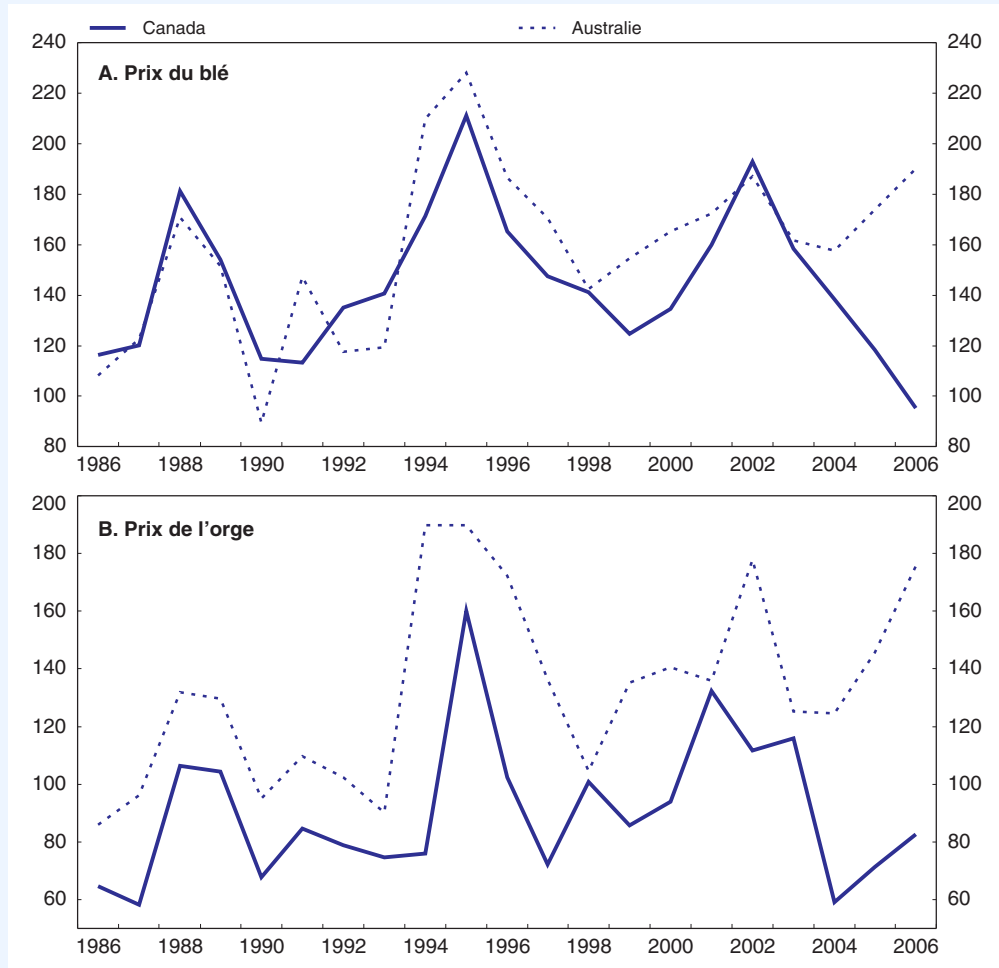
De même, en 2001, l'Office australien du blé, qui détenait un pouvoir légal de commercialisation sur tout le blé australien, est devenu une société cotée en Bourse, AWB Ltd. Le marché national du blé est entièrement déréglementé, et il n'existe plus de guichet unique obligatoire sur le marché intérieur. À la suite de réformes plus récentes, AWB Ltd ne détient plus l'exclusivité des exportations de blé en vrac. Aux termes d'une nouvelle loi à l'étude, n'importe quelle société australienne agréée pourrait faire une demande en vue d'exporter du blé en vrac.

Il serait intéressant de savoir si les différences d'approche entre le Canada et l'Australie ont eu une incidence sur les prix que perçoivent les agriculteurs de ces pays. Les prix du blé canadien et australien semblent avoir évolué en parallèle jusqu'à ces trois dernières années, mais un écart grandissant s'est ouvert depuis lors (graphique 5.8, partie A). Les raisons de cette évolution ne sont pas claires : la sécheresse en Australie a sans doute joué un certain rôle, mais c'est peut-être aussi le cas des circuits de commercialisation. En revanche, depuis des années, les prix australiens de l'orge sont nettement plus élevés que les prix canadiens (certainement parce que les producteurs australiens sont plus proches des ports), et l'écart s'est creusé depuis 2003, à peu près dans les mêmes proportions que pour le blé (partie B).

Encadré 5.2. **Transformation d'un vendeur exclusif pour offrir un choix de commercialisation aux producteurs (suite)**


Graphique 5.8. **Prix du blé et de l'orge au Canada et en Australie¹**

CAD par tonne



1. Prix producteur à la sortie de l'exploitation.

Source : OCDE, Base de données 2007 sur les ESP/ESC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355321830105>

Dans ce contexte, en mars 2007 l'administration fédérale a organisé un plébiscite sur l'orge : 62 % des producteurs se sont prononcés pour un choix en matière de commercialisation (c'est-à-dire pour l'autorisation de vendre à d'autres acheteurs, ce qui signifie la fin du monopole de la CCB). En conséquence, le gouvernement a modifié les règlements d'application de la Loi sur la Commission canadienne du blé. Selon le gouvernement, comme l'autorité exclusive de la CCB sur le marché de l'orge reposait sur les règlements d'application, il n'était pas nécessaire de modifier la Loi elle-même.

La CCB, qui préfère évoluer à un rythme mesuré vers un régime plus flexible de commercialisation de l'orge, s'est publiquement opposée à l'initiative du gouvernement de modifier les règlements d'application. Elle a fait valoir qu'il n'y a eu jusqu'ici ni

Tableau 5.1. **Produits faisant l'objet d'une mise en commun des recettes entre les producteurs**

Type de produit	Province	Mise en commun des recettes
Blé (exportation et meunerie)	Prairies (CCB)	Obligatoire
	Ontario	Volontaire
Orge (exportation et meunerie)	Prairies (CCB)	Obligatoire
Lait	Toutes provinces	Obligatoire
Porcs	Colombie-Britannique, Québec, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard	Obligatoire
	Ontario, Nouveau-Brunswick	Volontaire
Betterave à sucre	Alberta	Obligatoire
Pommes de terre, oignons, carottes	Manitoba	Obligatoire
Haricots	Ontario	Volontaire
Sirup d'érable	Québec	Obligatoire
Pommes	Nouveau-Brunswick	Volontaire

Source : K. Stiefelmeyer et A. Mussell (2005), « Pooling in Canadian Agriculture Marketing: Logic, Evolution and Performance », George Morris Centre, Guelph, Ontario.

consultation du gouvernement avec les membres de son conseil d'administration, ni référendum contraignant auprès des agriculteurs – condition nécessaire pour modifier le mandat de la CCB en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du blé (Commission canadienne du blé, 2007). En juin 2007, la CCB a demandé à la justice d'examiner la légalité de la procédure fédérale visant à supprimer l'autorité exclusive de la CCB (en 1993, la CCB était parvenue à infirmer la décision du gouvernement fédéral de supprimer l'autorité de la CCB sur le marché continental de l'orge²¹). Rejetant les allégations de la CCB, le gouvernement a estimé qu'il avait dûment consulté les parties prenantes sur le projet de modification des règlements d'application, et il a tenté de supprimer l'autorité exclusive de la CCB sur le marché de l'orge à partir du 1^{er} août 2007. Au dernier moment, le Tribunal fédéral s'est de nouveau prononcé contre le gouvernement fédéral, et cette décision a été confirmée en appel. En mars 2008, le gouvernement a donc soumis le projet de loi C-46 amendant la loi sur la Commission canadienne du blé de manière à supprimer l'autorité de la CCB en matière de commercialisation de l'orge.

Le Cadre stratégique pour l'agriculture et les perspectives futures

Cadre stratégique pour l'agriculture

À la suite d'un accord conclu en 2001 par les ministres de l'Agriculture, en juin 2003 l'administration fédérale et les gouvernements provinciaux ont commencé à mettre en œuvre une nouvelle politique agricole appelée « Cadre stratégique pour l'agriculture » (CSA) (encadré 5.3). L'objectif était de mettre en place un cadre plus global et à plus long terme qui redéfinirait les politiques agricoles canadiennes et qui mettrait le secteur agricole à la pointe de la concurrence mondiale. Essentiellement, le CSA devait donner à la politique agricole du Canada, jusque là simplement axée sur le soutien des revenus, une approche plus globale qui viserait à la fois la gestion des risques et la viabilité à long terme de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire, grâce à la technologie et à l'innovation, compte tenu de la sécurité et de la qualité des aliments, mais aussi de la responsabilité environnementale. Certains des dispositifs formant le CSA étaient déjà en place avant son entrée en vigueur ou avaient été proposés auparavant, mais n'étaient pas appliqués à l'échelle nationale.

Encadré 5.3. **Vue d'ensemble du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA), 2003-08**

Le CSA consistait en cinq piliers : gestion des risques pour l'entreprise, sécurité et qualité des aliments, science et innovation, environnement et rénovation du secteur agricole.

Gestion des risques pour l'entreprise

Les programmes antérieurs avaient été conçus pour faire face aux risques rencontrés par les producteurs, mais leur couverture restait partielle et il subsistait des inégalités entre provinces. Compte tenu de ces problèmes, les gouvernements fédéral/provinciaux ont décidé de mettre en place un filet de sécurité complet. Le programme du CSA dans le domaine de la gestion des risques pour l'entreprise comportait trois volets.

Premièrement, les objectifs de stabilisation des revenus et de protection contre les catastrophes étaient intégrés dans un nouveau programme appelé « Programme canadien de stabilisation du revenu agricole » (PCSRA)*. Les producteurs adhérant au PCSRA acquittaient un droit, qui représentait ces derniers temps 0,45 % de la « marge de référence » protégée. Ils avaient droit à un paiement du PCSRA lorsque leur marge de l'année en cours (revenu éligible moins dépenses éligibles) était inférieure à la marge de référence moyenne des cinq dernières années (la meilleure année et la plus mauvaise étant exclues de cette moyenne mobile). En combinant les programmes de protection contre les catastrophes et de stabilisation des revenus, le PCSRA visait à rétablir plus efficacement le niveau de revenu ciblé. Le PCSRA reflétait l'approche « agro-globale » selon laquelle les paiements sont liés aux recettes totales de l'exploitation et non à des productions spécifiques.

Deuxièmement, l'assurance-production, qui a remplacé l'assurance-récolte en 2003, visait à stabiliser les revenus des producteurs en minimisant les pertes de production causées par des risques naturels. Ce programme a été administré principalement par les gouvernements provinciaux ; le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux prenaient en charge une partie des primes, subventionnaient les frais administratifs et géraient un mécanisme de réassurance des gouvernements provinciaux.

Troisièmement, les programmes provinciaux et territoriaux avaient pour but de fournir une aide complémentaire offrant une plus grande flexibilité pour couvrir les besoins provinciaux. Ils prévoyaient des mesures pour renforcer le PCSRA, des activités de recherche-innovation et des mesures de soutien des prix pour certains produits. Tandis que ces programmes étaient censés faciliter la transition au nouveau régime prévu par le CSA, ils ne comportaient aucune clause d'expiration.

Sécurité et qualité des aliments

Le volet sécurité et qualité des aliments avait de multiples finalités : protéger la santé humaine en réduisant l'exposition aux risques, raffermir la confiance des consommateurs et offrir des possibilités de création de valeur ajoutée par l'adoption de systèmes de sécurité et de qualité des aliments. Afin de réaliser ces objectifs, le gouvernement fédéral a lancé le Programme canadien de salubrité et de qualité des aliments (PCSQA) en vertu duquel les parties prenantes bénéficient d'une aide pour élaborer et mettre en œuvre des systèmes de sécurité, de qualité et de traçabilité des aliments tout au long de la chaîne alimentaire.

Science et innovation

Les programmes pour la science et l'innovation, parmi les plus ambitieux du CSA, avaient pour but de développer le potentiel de croissance et de rentabilité à long terme de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Ces dispositifs, dont beaucoup se trouvent encore au stade expérimental, rentrent dans trois grandes catégories : systèmes de production durable, bioproduits et bioprocédés, et programmes pour la science et l'innovation.

Encadré 5.3. **Vue d'ensemble du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA), 2003-08 (suite)**

Les systèmes de production durable visent à rendre la production plus résiliente face à des contraintes naturelles telles que les maladies et les aléas climatiques. Les programmes sur les bioproduits et les bioprocédés offrent des possibilités d'explorer de nouveaux systèmes relatifs à la génomique et à d'autres bioproduits. Dans le cadre du programme pour la science et l'innovation, le transfert de technologie et la commercialisation de nouveaux produits sont accélérés. Ce programme finance les activités en plein essor axées sur de nouvelles productions agricoles et sur des bioproduits tels que les biocarburants et les biomatériaux.

Environnement

Les mesures environnementales dans le contexte du CSA visent à minimiser les risques découlant des responsabilités en matière d'environnement et des pertes de marché dues aux préoccupations des consommateurs. Elles ont donc pour but d'aider l'agriculture et le secteur agroalimentaire à assurer la viabilité en termes de biodiversité et de qualité des sols, des eaux et de l'air. Les activités dans ce domaine ont consisté à formuler des politiques qui contribuent à tenir les engagements du Canada concernant le changement climatique et la viabilité écologique, et à développer de nouvelles technologies pour promouvoir la viabilité écologique et la gestion environnementale.

Entre autres initiatives, on peut citer le Programme de couverture végétale du Canada, programme fédéral de 110 millions CAD sur cinq ans, destiné à promouvoir l'affectation des terres à des cultures fourragères pérennes et à des plantations arbustives. L'objectif est de protéger les sols contre l'érosion éolienne et hydrique, d'améliorer la qualité de l'eau, d'augmenter la biodiversité et d'accroître la fixation souterraine du carbone. Dans le but d'identifier les terres les plus sensibles susceptibles de bénéficier de ce programme, on a créé un indice qui prend en compte la qualité du sol, de l'air et de l'eau ainsi que les conséquences pour le paysage et les espèces sauvages : l'indice de durabilité de l'environnement. Cet indice facilite l'identification des terres agricoles écologiquement sensibles, et le programme fournit une aide aux agriculteurs pour la mise en place d'une couverture végétale pérenne.

Parmi d'autres volets importants, on peut citer : le Programme national de gérance agro-environnementale, qui a fourni un soutien technique aux exploitants pour l'établissement de Plans environnementaux en agriculture adaptés, en vue d'améliorer leurs résultats environnementaux, avec un partage des coûts de mise en œuvre, et le Programme national d'approvisionnement en eau, destiné à faire face aux risques croissants de pénuries d'eau, qui prévoit aussi un mécanisme de partage des coûts pour les infrastructures hydrauliques sur l'exploitation.

Rénovation du secteur agricole

Ce volet accorde aux agriculteurs des aides pour faire face à l'évolution de la demande du marché et améliorer leurs compétences de gestion. Sa pièce maîtresse est le dispositif de Services-conseils aux exploitations agricoles canadiennes (SCEAC), qui offre aux agriculteurs éligibles des services allant de consultations sur leurs pratiques agricoles actuelles à l'élaboration d'une nouvelle stratégie d'entreprise et à la mise en place de celle-ci par l'acquisition de nouvelles connaissances et le développement de nouvelles compétences.

* Ce programme est administré par le gouvernement fédéral en Colombie-Britannique, dans la Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et au Labrador ainsi que dans le Yukon, alors qu'ailleurs (Alberta, Ontario, Québec, et Île-du-Prince-Édouard) les gouvernements provinciaux sont responsables de sa mise en œuvre.

Au-delà du Cadre stratégique pour l'agriculture

Le CSA venant à expiration en 2008, en avril 2005 les ministres de l'Agriculture de l'administration fédérale et des provinces ont mis en place un groupe d'évaluation chargé de réexaminer tous les éléments des programmes CSA et de proposer des mesures pour en améliorer la performance. En juin 2006, le groupe d'évaluation a formulé plusieurs recommandations, en mettant l'accent sur les deux points suivants : *premièrement*, un processus consultatif élargi devait être entrepris pour déterminer ce que la société canadienne attend de son agriculture ; *deuxièmement*, le cadre stratégique devait s'inscrire dans une perspective de long terme, reléguant au second plan les mécanismes destinés à résoudre des crises à court terme spécifiques. Dans ce contexte, le volet « gestion des risques pour l'entreprise », qui a fait l'objet d'une attention prioritaire dans le CSA, devait être rééquilibré par rapport aux autres composants – en particulier, il fallait mettre davantage l'accent sur la science et l'innovation dans l'optique de la viabilité à long terme du secteur agricole.

Au demeurant, alors que le CSA était censé éviter le recours aux aides spéciales, depuis sa mise en place il y a eu un certain nombre de programmes de ce type, et les priorités budgétaires sont restées centrées sur le volet « gestion des risques pour l'entreprise ». Les dépenses supplémentaires au titre de programmes spéciaux ont résulté en partie de la découverte en 2003 d'une vache canadienne atteinte d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), ce qui a entraîné la fermeture des marchés canadiens d'exportation de bétail et de viande bovine. L'ESB a eu un impact particulièrement sévère au Canada, car le marché d'exportation y représente une forte proportion de la production intérieure, de sorte que la production normale n'a pu être absorbée par le marché national. Après le programme d'aide à la transition du CSA (1.2 milliard CAD) en 2002-03, le gouvernement fédéral a instauré le programme transitoire d'aide à l'industrie (995 millions CAD) en 2004, les paiements relatifs aux revenus agricoles (1 milliard CAD) en 2005, le Programme de paiements pour les producteurs de céréales et d'oléagineux (755 millions CAD), également en 2005, l'Initiative de transition du PCSRA pour l'évaluation des stocks (1 milliard CAD) en 2006-07, le Paiement des coûts de production (400 millions CAD) en 2007 et le paiement de démarrage d'Agri-investissement (600 millions CAD) en 2008. Les aides publiques fédérales/provinciales totales (programmes permanents et spéciaux confondus) au secteur agricole se sont maintenues dans une fourchette de 3.8-4.4 milliards CAD durant chacune des six années écoulées (environ 16 600 CAD par exploitation en 2006). Le résultat est que ces paiements sont devenus partie intégrante des attentes des agriculteurs, créant ainsi un aléa moral : le comportement des producteurs se fonde sur la conviction que des paiements censés être ponctuels seront effectués régulièrement si le besoin s'en fait sentir. Parmi des exemples possibles de ce type de comportement, on peut citer la prise de risques excessifs dans le choix des cultures, sachant que l'État fournira une aide si les conditions s'avèrent moins favorables qu'escompté.

Les récents programmes reflètent sans aucun doute des défis sans précédent dans le secteur agricole – vieillissement des exploitants²², conséquences de l'ESB et de la grippe aviaire, la montée des prix des carburants, des engrais et d'autres intrants, et la hausse rapide du taux de change du dollar (voir chapitres 1 et 2). Néanmoins, cette série de paiements aux producteurs pourrait entraîner une « institutionnalisation de fait du soutien des revenus » (OCDE, 2007a, p. 102), et il convient d'étudier des politiques de marché qui permettent aux agriculteurs de gérer leurs risques de revenu sans faire appel aux subventions publiques.

Après une année de consultations publiques sur la *Prochaine politique agricole et agroalimentaire* – initiative destinée à stimuler le dialogue entre les parties prenantes – en juin 2007 les gouvernements fédéral et provinciaux se sont mis d'accord sur l'orientation et les principes de la stratégie *Cultiver l'avenir*. Cette initiative constitue la base d'un nouveau cadre de politique agricole qui a été partiellement mis en place après la venue à expiration du CSA en mars 2008. La mise en œuvre doit se faire progressivement pendant l'année s'achevant au 1er avril 2009. Si certaines modalités du nouveau régime restent encore à définir²³, un degré de priorité élevé sera accordé à la compétitivité et à l'innovation, et les gouvernements sont résolus à promouvoir un environnement qui encourage l'innovation. Par ailleurs, il est prévu de ménager une plus grande flexibilité au niveau provincial/territorial (avec des objectifs fixés au niveau national). En outre, un nouvel ensemble de programmes de gestion du risque pour l'entreprise a été adopté. Le nouveau dispositif, qui remplacera le PCSRA, comprendra quatre composantes :

- *Agri-investissement* permettra aux producteurs de disposer de comptes d'épargne pour couvrir de légères pertes de revenu. Ce programme finance aussi des investissements destinés à atténuer les risques et améliorer les revenus commerciaux.
- *Agri-stabilisation* sera un programme de stabilisation du revenu à la marge prévoyant un soutien des revenus en cas de forte perte de revenus.
- *Agri-protection* combinera l'actuel programme d'assurance-production avec d'autres programmes d'assurance, dans le but de minimiser les pertes de revenu des producteurs dues à des risques naturels (aléas météorologiques, ravageurs et maladies). Il est en cours d'extension de façon à couvrir davantage de produits que le CSA.
- *Agri-relance* sera un programme d'aide en cas de calamité qui permettra une intervention rapide pour combler les vides laissés par les programmes existants.

Au total, le gouvernement fédéral vise à rendre les programmes d'assistance plus réactifs, plus prévisibles et plus performants. De fait, les nouveaux programmes semblent offrir aux producteurs un filet de sécurité plus complet en comblant les lacunes du régime actuel. Néanmoins, il reste à voir s'ils entraîneront un recours plus limité aux programmes d'aides spéciaux²⁴, étant donné que, une fois encore, il apparaît que le nouveau cadre se borne en grande partie à reformuler des dispositifs antérieurs. Il faut résister plus fermement à la tentation d'assouplir les conditions d'octroi du soutien financier, comme cela s'est produit ces dernières années, sinon le Canada restera atypique parmi les pays de l'OCDE en raison de la hausse tendancielle de ses niveaux d'ESP, avec toutes les distorsions que cela entraînerait. En outre, les gouvernements provinciaux doivent abandonner les anciens programmes de paiement compensatoires, qui consistent à fixer des prix d'objectif pour différentes productions végétales puis à prendre en charge l'écart entre le prix du marché et l'objectif²⁵. Le secteur privé pourrait en principe offrir un filet de sécurité similaire, et il est très probable que les programmes publics évincent de fait les mécanismes d'assurance par le marché. Étant donné que les séries de paiements publics ont sans aucun doute créé un problème d'aléa moral chez les agriculteurs, il faut bien veiller à ce que les interventions publiques ne compromettent pas la nécessaire discipline des agriculteurs en termes de gestion du risque.

Relever les défis environnementaux de l'agriculture

L'environnement est à l'évidence un intrant essentiel de l'agriculture. Pourtant, les exploitants utilisent massivement les terres et l'eau, et ils exercent de surcroît un impact

considérable sur l'environnement par leur consommation d'énergie et de produits chimiques, notamment de fertilisants et de pesticides, ainsi que par l'effet de leurs activités sur la biodiversité. Cette section examine brièvement la performance environnementale du secteur agricole canadien, en s'appuyant largement sur l'étude OCDE (2008). Une attention particulière est également accordée à l'expansion récente de la production bioénergétique.

Améliorer la performance environnementale

Selon l'étude OCDE (2008), la performance environnementale de l'agriculture canadienne depuis le début des années 90 est au mieux contrastée. La qualité des sols s'est améliorée, même si l'on pourrait perfectionner les pratiques de travail du sol, tandis que certaines terres labourables à risque élevé de dégradation sont encore cultivées. L'eau de bonne qualité demeure abondante. Les excédents d'éléments nutritifs par unité de superficie sont encore parmi les plus bas de la zone OCDE. Cependant, plusieurs tendances se révèlent préoccupantes.

- Les excédents d'éléments nutritifs (bilans azotés et phosphorés) ont augmenté plus rapidement que dans tout autre pays de l'OCDE, du fait de la consommation accrue de fertilisants chimiques et de l'augmentation du nombre de têtes de bétail.
- Les ventes de pesticides ont doublé entre 1990 et 2003, même si les dommages consécutifs n'ont pas augmenté proportionnellement, du fait de l'emploi de nouveaux produits à plus faibles doses. Bien que le niveau augmente, il est encore très bas par rapport aux autres pays.
- Même si l'on ne dispose pas de données récentes, il est certain que la part de l'agriculture dans la consommation d'eau a augmenté dans les années 90, en raison d'un accroissement des superficies irriguées.
- La consommation directe d'énergie sur l'exploitation a également augmenté ; de fait, le ratio intrants énergétiques/production agricole s'est accru dans les années 90. Cette tendance a contribué aux émissions agricoles de gaz à effet de serre (GES) qui ont augmenté de 1.0 % par an en termes nets et de 1.5 % par an en termes bruts²⁶, alors que dans le reste de la zone OCDE les émissions sont en baisse. En 2005, l'agriculture a produit 8 % des émissions de GES du Canada, alors qu'elle représente moins de 2 % de son PIB.
- Enfin, la capacité des terres agricoles d'accueillir des espèces sauvages a continué de décroître au cours de la décennie s'achevant en 2001. La dégradation s'est même accélérée par rapport à la décennie précédente.

Conscients de ces tendances, les décideurs publics ont accordé de plus en plus d'attention à l'impact environnemental de la politique agricole. Le CSA 2004-08 prévoyait 700 millions CAD de crédits fédéraux (avec contreparties provinciales et territoriales) pour aider les agriculteurs à améliorer leur gestion de l'environnement, grâce à des activités d'assistance technique, de vulgarisation et de recherche-démonstration. En outre, les investissements dans des infrastructures hydrauliques sur l'exploitation peuvent être subventionnés à raison d'un tiers. Néanmoins, il est clair que les nouvelles mesures agro-environnementales canadiennes ont donné la préférence à des incitations venant s'ajouter aux réglementations existantes, notamment en ce qui concerne la gestion des effluents d'élevage et des pesticides. Ailleurs, le principe pollueur-payeur semble accepté, mais ce concept ne s'est guère répandu dans le secteur agricole canadien.

L'adoption en 2002 d'une nouvelle loi sur les produits antiparasitaires a permis au Canada de poursuivre d'importants efforts de réduction des risques liés aux pesticides, alors que jusque là il avait maintenu des normes entièrement distinctes pour les essais et l'autorisation des pesticides. Cette avancée a été obtenue grâce à un processus précoce et cohérent de consultation. À terme, une plus large diffusion de l'information²⁷ devrait être prioritaire, dans ce domaine comme dans d'autres, notamment en ce qui concerne l'utilisation et la qualité de l'eau. À cet égard, il faudrait publier plus fréquemment les indicateurs de référence de la performance environnementale que les gouvernements fédéral/provinciaux sont convenus de collecter dans le cadre du CSA²⁸.

Tandis que les rejets ponctuels dans les eaux de surface provenant des réseaux d'eaux usées industrielles et ménagères ont été considérablement réduits, il reste beaucoup à faire pour améliorer la lutte contre la pollution de l'eau due à l'agriculture, en dépit d'une série de mesures prises par quelques gouvernements provinciaux (qui ont une compétence exclusive dans ce domaine) afin de réduire le risque de contamination des eaux. En particulier, compte tenu de l'extension de la production bioénergétique (voir ci-après), l'emploi accru d'engrais et de produits chimiques pour augmenter les rendements pourrait aggraver la situation. Des mesures s'imposent pour remédier à ces problèmes, et l'on pourrait explorer plus avant la possibilité de recourir à un système de droits négociables, une approche basée sur le marché pour améliorer la qualité de l'eau (Cantin *et al.*, 2006).

Expansion de la bioénergie

En parallèle avec l'expansion rapide de la production subventionnée de bioéthanol aux États-Unis et de biogazole dans l'Union européenne²⁹, le gouvernement canadien a mis en place des obligations de consommation et des subventions pour développer la production de bioénergie³⁰. Les mélanges de carburants moteur ont été exonérés de la taxe d'accise fédérale jusqu'au 1^{er} avril 2008, pour un coût de 40 millions CAD en 2006. Mais pour le moment, la production canadienne d'éthanol est très inférieure à celle des États-Unis ou du Brésil – en 2005, le Canada a produit 231 millions de litres, contre 16.139 milliards de litres et 16 milliards de litres respectivement aux États-Unis et au Brésil (Klein, 2007). Heureusement, la politique canadienne des biocarburants a été davantage axée sur les crédits de recherche que sur les subventions à la production, alors qu'aux États-Unis s'applique une subvention fédérale au mélange de carburant, actuellement de 0.51 USD par gallon (environ 0.135 USD par litre) pour un coût de quelque 4 milliards USD en 2007, qui vient s'ajouter aux autres aides de l'administration fédérale et des États. Toutefois, en 2006 le gouvernement fédéral canadien a lancé une initiative rendant obligatoire l'incorporation de 5 % d'éthanol dans l'essence à l'horizon 2010 et de 2 % de biogazole dans le gazole routier et le fioul de chauffage à l'horizon 2012. Lorsqu'elles prendront effet, ces obligations exigeront un accroissement de la production d'éthanol et de biogazole de 2 milliards et 0.5 milliard de litres par an respectivement. Le Canada a déjà pris des mesures pour aider le secteur du canola à produire du biogazole ; de plus, il a commencé à produire du bioéthanol de seconde génération (éthanol de cellulose³¹), qui a été utilisé comme carburant de transport liquide à titre de démonstration. Des aides budgétaires totales de 2.2 milliards CAD sur neuf ans ont été accordées au titre des subventions d'exploitation, de la construction d'installations de production et des investissements dans les technologies de nouvelle génération, tandis que, parallèlement, l'exemption de la taxe d'accise pour les mélanges de carburants moteur a été supprimée.

Les objectifs de la production de bioénergie sont triples. *Premièrement*, la production et la consommation de bioénergie devraient réduire la dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles et de là les émissions de gaz à effet de serre (objectifs environnementaux) ; *deuxièmement*, cette activité offrira aux agriculteurs de nouvelles sources de revenus en créant de nouveaux produits à valeur ajoutée et en générant de nouveaux marchés pour ces produits (objectifs agricoles et de développement rural) ; et *troisièmement*, elle contribuera à améliorer la qualité de l'air en milieu urbain.

Inconvénients de la production de bioénergie

La production de bioénergie présente un certain nombre d'avantages, mais l'expansion de sa demande largement induite par des politiques publiques a aussi un important inconvénient : la hausse des prix des productions végétales consécutive à une intensification de la concurrence avec d'autres utilisations³². Le biogazole produit à partir de canola et d'huiles végétales, de même que le bioéthanol de première génération produit à partir de céréales et de cultures sucrières, est plus susceptible de concurrencer directement d'autres utilisations des denrées agricoles, en particulier la consommation alimentaire. L'éthanol cellulosique, obtenu essentiellement à partir de résidus et déchets agricoles, peut aussi entrer en concurrence avec d'autres utilisations sur les marchés ; on ne peut donc exclure qu'il affecte la production alimentaire, même s'il présente une valeur supérieure en termes de production énergétique et de préservation de l'environnement. Les producteurs de viande canadiens et étrangers, confrontés à une hausse des prix des intrants fourragers consécutive à la demande accrue de fibres végétales, répercuteront certainement ces surcoûts sur les consommateurs en majorant les prix de la viande et des produits carnés. La hausse des prix des intrants et des terres créera aussi un obstacle à l'entrée dans le secteur agricole. D'une manière générale, l'augmentation de la demande de ces produits contribue non seulement à la montée des prix mais aussi, probablement, à une plus grande instabilité des cours. Ces évolutions auront un effet préjudiciable sur les pays importateurs, en particulier les importateurs à faible revenu. La situation deviendra encore plus complexe si les pays en voie de développement décident de produire davantage de cultures énergétiques, au détriment des cultures vivrières, en réponse à une demande accrue des pays développés. Cette corrélation négative « nourriture/carburant » pourrait donc aggraver le sort des pauvres et des personnes souffrant de malnutrition à travers le monde.

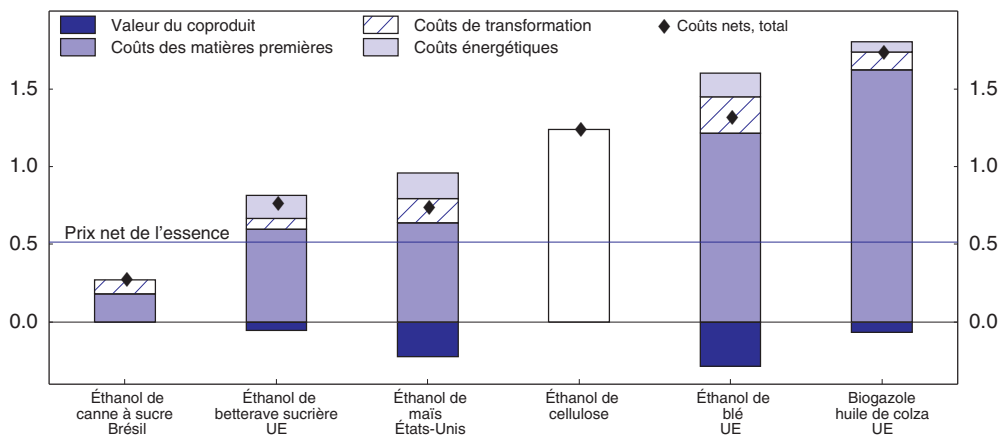
Autre point noir de la production de bioénergie : on doit se demander dans quelle mesure³³ elle contribuerait réellement à réduire les émissions de carbone, surtout compte tenu de la nécessité de transporter la biomasse jusqu'aux grandes installations de production. Dans une optique mondiale, l'accroissement de la demande de cultures bioénergétiques a semble-t-il contribué à la destruction d'écosystèmes naturels, en particulier de prairies et de forêts humides, par exemple en Indonésie et au Brésil, avec de lourdes pertes de biodiversité. L'effet net d'une déforestation accélérée et d'une production accrue de biocarburants est difficile à déterminer. La consommation d'eau plus élevée consécutive à la production de biomasse peut aussi poser un problème. La première Enquête sur l'utilisation de l'eau en milieu agricole sera utile à cet égard.

Si l'on considère chaque produit séparément, le taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre reste de l'ordre de 20-40 % pour la production d'éthanol à base de céréales, mais il atteint 70-90 % pour l'éthanol cellulosique et 40-60 % pour la production


de gazole à partir de canola (Klein, 2007). Il apparaît donc clairement que le bioéthanol de seconde génération – que le Canada excelle à produire – offre un moyen plus efficace que son prédécesseur pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Néanmoins, la compétitivité de l'éthanol canadien à base de cellulose demeure incertaine. *Premièrement*, étant donné la relative brièveté de la période végétative, il sera difficile d'obtenir des rendements élevés au Canada. *Deuxièmement*, les matériaux cellulosiques posent des problèmes logistiques considérables. *Troisièmement*, et surtout, la production d'éthanol cellulosique est plus onéreuse, et la plupart des autres méthodes de production de bioénergie sont moins coûteuses, l'avantage étant très sensible pour certaines (c'est le cas surtout de l'éthanol de canne à sucre brésilien) (graphique 5.9). En résumé, indépendamment de son efficacité en termes de réduction des gaz à effet de serre, au stade actuel la compétitivité de la production d'éthanol à partir de cellulose n'est toujours pas démontrée pour ce qui concerne son rapport coût-efficacité³⁴. De fait, le coût du soutien public par tonne d'équivalent CO₂ évitée est très supérieur à ce qui peut déjà être obtenu en utilisant d'autres formes d'énergie renouvelables non émettrices (Doornbusch et Steenblik, 2007). Une taxe sur le carbone ou un système de permis négociables constitueraient des approches plus efficaces, car elles ne favoriseraient aucune technologie en particulier (chapitre 4). Si de telles mesures ne peuvent pas être appliquées à l'agriculture pour des raisons politiques ou techniques, plutôt que de rendre l'utilisation d'éthanol obligatoire, il vaudrait mieux offrir des subventions plus élevées à l'expansion de la recherche ou des prix plus généreux pour des percées technologiques.

Graphique 5.9. **Coûts de production de bioénergie dans le monde**
2007, USD par litre d'équivalent essence



Source : OCDE, calculs à partir de la base de données sur l'agriculture, et du Worldwatch Institute (2006) pour l'éthanol de cellulose, pour lequel on ne dispose pas de données sur la répartition des coûts.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/355322787584>

Recommandations de politique économique

De l'analyse qui précède consacrée à quatre problèmes majeurs de l'agriculture canadienne découlent les recommandations suivantes (encadré 5.4).

Encadré 5.4. **Recommandations de politique économique pour la modernisation du secteur agricole**

L'objectif prioritaire pour le secteur agricole du Canada est d'assurer sa viabilité à long terme dans le contexte mondial. Étant donné que son agriculture bénéficie considérablement des échanges mondiaux, le Canada est à même de promouvoir des marchés agricoles ouverts et concurrentiels.

Régimes nationaux de gestion de l'offre

- Supprimer les régimes de régulation de l'offre par une mise en place progressive des mécanismes de marché, tout en mettant à disposition une aide transitoire pour faciliter l'ajustement. Dans un premier temps, pour accroître l'efficacité il conviendrait de supprimer les restrictions aux échanges internes de quotas.
- Réduire le niveau du soutien aux producteurs, en particulier en abaissant les transferts au titre du lait et des œufs, étant donné que les producteurs concernés sont parmi les plus prospères du Canada.
- À mesure que le système de gestion de l'offre est démantelé, intégrer les secteurs à offre réglementée dans le nouveau cadre stratégique au lieu de les traiter différemment.

Monopoles de commercialisation

- Suite au revers judiciaire sur la commercialisation de l'orge, approuver les amendements à la loi sur la Commission canadienne du blé. Recourir à des consultations avec les parties prenantes sur le marché du blé, à l'instar de ce qui a été fait pour l'orge.

Au-delà du Cadre stratégique pour l'agriculture

- Envisager de tirer davantage parti des outils de gestion du risque pour l'entreprise disponibles dans le secteur privé, au lieu de laisser les pouvoirs publics offrir l'éventail complet des programmes de soutien du revenu.
- Une fois le nouveau cadre en place, éviter les programmes d'aide ad hoc qui génèrent un aléa moral et qui grèvent lourdement le budget;
- Fixer des paramètres de référence mesurables pour évaluer l'efficacité des programmes et faire état des progrès accomplis, surtout dans la réalisation des objectifs environnementaux.

Bioénergie et autres défis environnementaux

- Réaliser une enquête régulière sur l'utilisation de pesticides, conformément aux pratiques étrangères.
- Redoubler d'efforts pour réduire la pollution de l'eau due à l'agriculture et examiner la pertinence d'une approche fondée sur le marché pour améliorer la qualité de l'eau.
- Analyser plus avant la viabilité de la production de bioéthanol de seconde génération, compte tenu de son coût de production relativement élevé et des sérieux problèmes de logistique liés à la collecte, au stockage et à la distribution de la biomasse. Au lieu d'instaurer une obligation d'utilisation, qui risque de s'avérer inefficace par rapport à son coût, offrir des subventions à la recherche plus élevées ou des prix pour des percées technologiques, si une taxe sur le carbone ou un système d'échange de droits d'émission s'avèrent inapplicables dans l'agriculture.

Notes

1. En général, les producteurs de denrées soumises à un régime de gestion de l'offre reçoivent peu de subventions. Toutefois, ils ont droit à certains paiements dans le cadre des programmes généraux de gestion du risque. Néanmoins, étant donné que le régime de gestion de l'offre contrôle déjà le risque en limitant l'instabilité des prix, ces producteurs n'ont guère besoin de ces versements et ils remplissent rarement les conditions requises pour en bénéficier.
2. La décision de l'OMC faisait obligation aux entreprises commerciales d'État de se comporter de manière non discriminatoire mais ne relevait pas d'obligation distincte d'agir en fonction de considérations commerciales (Hoekman et Trachtman, 2007).
3. Voir OCDE (2007a) pour plus d'explications à ce sujet.
4. Parallèlement, les prix agricoles canadiens dépassaient les niveaux des marchés mondiaux de 40 % en 1986-88 ; ce dépassement a été ramené à 12 % en 2004-05, pour remonter à 15 % en 2006.
5. La possibilité d'étendre la gestion de l'offre à la production porcine a été envisagée dans les années 80.
6. De fait, un commentateur s'est d'ailleurs récemment interrogée sur la complaisance dont bénéficie le « cartel du lait », sous prétexte qu'il est soutenu par l'État (Elgrably, 2008).
7. Dans le cas du lait de transformation, le prix d'objectif est fixé à partir des enquêtes sur le coût de production. Les prix de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre sont fixés par la Commission canadienne du lait de façon à atteindre le prix d'objectif. Durant la décennie écoulée, ces prix ont enregistré des augmentations régulières, atteignant respectivement 35 et 29 %, auxquelles vient de s'ajouter une hausse de 1 % environ en février. Il est vrai que la progression a été faible ces trois dernières années.
8. Au Canada, les droits *ad valorem* consolidés avec contingentement applicables, dans le cadre des engagements en matière d'accès minimal, aux produits relevant d'une gestion de l'offre, se situent dans une fourchette de 0-8.6 % et s'appliquent à des volumes d'importations représentant entre 1 et 8 % du marché intérieur (cela équivaut à 10 grammes de yaourt par personne, selon Hart [2005]). Toutefois, dans bien des cas, il s'agit de droits spécifiques exprimés en CAD ; autrement dit, ils ont fortement grimpé ces dernières années pour les produits dont les prix sont demeurés plus ou moins inchangés (soit tous les produits, à l'exception du lait). Par exemple, le lait écrémé en poudre et la plupart des fromages sont soumis à un droit de 3.32 CAD par kilogramme ; pour le lait écrémé en poudre, cela représente 75 % si on se réfère aux cours mondiaux récents.
9. En décembre 2007, l'indice des prix des produits agricoles a atteint 141.1 (1997 = 100) pour le lait, soit un niveau bien plus élevé que dans le reste du secteur ; l'indice global ne dépassait pas 106.3. Les autres produits soumis à la gestion de l'offre (volaille et œufs) ont aussi enregistré de fortes hausses de prix durant l'année écoulée, tandis que les producteurs bovins et porcins ont pâti d'une brusque chute.
10. Boyer et Charlebois (2007) estiment qu'au Québec chaque personne dépense 75 CAD de plus par an pour le lait, les œufs et la volaille que si ces achats étaient effectués aux prix de détail des États-Unis. Les produits dérivés tels que le fromage et le beurre ne sont pas pris en compte. Or ce chiffre a été calculé en fonction d'un taux de change de 0.94 ; toutefois, l'impact de l'appréciation du dollar canadien a été plus que compensé par une hausse des cours mondiaux plus rapide que celle des prix canadiens. En conséquence, le TSP du Canada pour les produits laitiers a fortement baissé en 2007.
11. Avant même l'envolée récente des prix mondiaux des produits laitiers, les producteurs laitiers canadiens ont bénéficié d'une hausse de prix de 30 % entre 1997 et 2006, parallèlement à une progression limitée des prix du bétail et à une forte baisse de ceux des céréales et des oléagineux. Les producteurs de lait canadiens n'ont constaté pratiquement aucune variation des prix laitiers en 2007-08 du fait que le marché canadien reste isolé du marché mondial.
12. En 2005, les producteurs laitiers ont enregistré les bénéfices les plus élevés pour les exploitations de toutes tailles. Loin d'être exceptionnelle, cette situation a été observée précédemment, en 1995 et en 2000. Au demeurant, c'est au Québec que les exploitations sont les plus rentables, et que se concentrent les activités de la filière laitière.
13. Depuis le début des années 70, époque où la gestion de l'offre a été mise en œuvre, le nombre d'élevages laitiers est passé de 122 000 à 14 651 (en 2006). Alors qu'en 1986 les grandes exploitations se répartissaient également entre les filières bovine, porcine et laitière, en 2006 la production laitière représentait 22 % de l'ensemble des grandes exploitations, contre 13 % pour l'élevage bovin et 9 % seulement pour l'élevage porcin. Les cultures de plein champ sont la seule autre catégorie dans laquelle la part des grandes exploitations a augmenté.

14. Parallèlement, la production laitière est restée relativement stable en volume, soit un peu plus de 7 milliards de litres par an au cours des 25 années écoulées, alors que le nombre de bovins laitiers a diminué de moitié depuis 1976, pour descendre à 996 000 têtes en 2006. Ainsi, en 2006, à une vache moyenne correspondait un quota représentant plus de 29 000 CAD, la valeur du quota avoisinant 4 CAD par litre (le prix de soutien s'établissait la même année à 0.70 CAD environ pour le lait de transformation).
15. Les données de l'Enquête financière sur les fermes 2006 (Statistique Canada, 2007c) montrent qu'en 2005, les 14 665 élevages laitiers disposaient d'un quota moyen avoisinant 1.8 million CAD, soit près de deux tiers de leur actif total et 87 % de leur valeur nette. Les chiffres étaient très disparates d'une province à l'autre : alors que le Québec compte le plus grand nombre d'élevages laitiers, le quota moyen représentait seulement 1.3 million CAD environ, soit 81 % de leur valeur nette moyenne. Toutefois, dans les provinces de l'Ouest, le quota avait une valeur bien supérieure (en moyenne 5 millions CAD par exploitation en Colombie-Britannique et plus de 100 % de la valeur nette moyenne dans les trois provinces des Prairies).
16. En 2005, la valeur nette moyenne par exploitation dépassait 2.5 millions CAD pour les producteurs de volaille et d'œufs et plus de 2 millions CAD pour les éleveurs laitiers. Seuls les producteurs de pommes de terre pouvaient rivaliser avec ces chiffres, puisqu'ils atteignaient une valeur nette moyenne de quelque 2.1 millions CAD. La plupart des autres agriculteurs affichaient une valeur nette moyenne inférieure à 1 million CAD (Statistique Canada, 2007c).
17. Cependant, aucun élément ne montre que les consommateurs canadiens trouvent à redire aux prix qu'ils paient pour les produits visés par la gestion de l'offre, encore que la plupart ignorent sans doute tout du système non marchand de fixation des prix et de la majoration de coût que la gestion de l'offre leur impose. En fait, 81 % des Canadiens interrogés en 2007 ne connaissaient même pas l'existence de la Commission canadienne du lait (Boyer et Charlebois, 2007). Par ailleurs, les partisans du statu quo font valoir qu'au Canada, les produits alimentaires représentent une très faible part du total des dépenses de consommation : d'après les données de l'OCDE sur les comptes nationaux, la part des produits alimentaires et des boissons non alcoolisées, soit 9.6 % en 2005, est moins grande que dans la plupart des autres pays pour lesquels ces chiffres sont disponibles, mais reste cependant bien plus importante qu'aux États-Unis, où elle s'établit à 6.9 %. Étant donné que l'élasticité des produits alimentaires par rapport au revenu est relativement faible, le classement du pays à cet égard est incontestablement lié au niveau du PIB par habitant.
18. Un commentateur a affirmé tout récemment que « la gestion de l'offre représente un véritable tsunami latent pour l'agriculture québécoise et canadienne. Nous ignorons quand il arrivera, mais sa force potentielle détruira les mécanismes actuels » (Charlebois, 2008).
19. La CCB a été créée au lendemain de la Grande Dépression, à un moment où les agriculteurs voulaient renforcer leur position de marché face aux gros acheteurs, aux compagnies ferroviaires et aux fournisseurs d'intrants, dans le but de mutualiser les risques et de stabiliser les prix (Stiefelmeyer et Mussell, 2005).
20. En 2006, à peine 6.8 % des exploitations agricoles canadiennes (environ 16 000 au total) vendaient des produits de l'agriculture biologique, certifiés ou non. La plupart des producteurs certifiés vendaient du foin et d'autres cultures de plein champ.
21. En 1993, le gouvernement fédéral a tenté d'instaurer une exemption en vertu de laquelle les agriculteurs n'étaient plus tenus d'obtenir une licence pour exporter de l'orge aux États-Unis. Les tribunaux ont confirmé que le Gouverneur en conseil n'avait pas le pouvoir d'autoriser les exportations d'orge sans licence.
22. La proportion d'exploitants âgés de 55 ans et plus est passée de moins d'un tiers en 1996 à plus de 40 % en 2006. La part des exploitants de moins de 35 ans est tombée de 20 % en 1991 à 9 % en 2006.
23. Les principes directeurs de la réforme ont été exposés dans *Cultiver l'avenir*.
24. Une raison d'être sceptique tient au fait que l'aléa moral ne s'est pas seulement introduit dans la prise de décision des exploitants mais aussi dans celle des dirigeants du secteur, en ce sens qu'il est politiquement plus aisé de défendre une augmentation des dépenses au titre du soutien agricole. Une autre raison tient au fait que les paiements ad hoc peuvent être effectués avec des coûts de transaction bas, grâce aux comptes individuels qui existent depuis un certain temps et qui seront maintenus dans le programme *Agri-investissement*.
25. Le Programme d'assurance-revenu de marché de l'Ontario et l'Assurance-stabilisation du revenu agricole du Québec sont des programmes de ce type.

26. Le chiffre pour les émissions nettes est plus faible en raison d'une forte augmentation du piégeage du carbone par les sols par suite de modifications de l'utilisation des terres et d'une amélioration des pratiques de gestion des sols. L'accroissement brut est imputable à l'expansion des élevages de bovins, de porcs et de volailles, ainsi qu'à une augmentation des épandages d'engrais dans les provinces des Prairies (Statistique Canada, 2007d, p. 19).
27. Le Canada est l'un des rares pays de l'OCDE qui ne notifient pas régulièrement le volume de consommation de pesticides. La régulation des pesticides incombe à Santé Canada. Tandis que les évaluations de risques sont effectuées à l'échelle nationale, des efforts ont été déployés pour harmoniser les prescriptions de données au niveau de l'ALENA.
28. Il n'y a eu jusqu'ici qu'un seul rapport dans le contexte du CSA, et il remonte à 2005. Un autre rapport est prévu mais ne devrait pas être publié avant 2009.
29. La production de biocarburants est également subventionnée en Suisse et en Australie (Doornbusch et Steenblik, 2007).
30. « Bioénergie » est un terme général désignant les énergies renouvelables produites à partir de la biomasse ; il englobe les biocarburants, la bioélectricité et la biochaleur. Parmi les biocarburants – carburants utilisés pour les véhicules de transport –, on distingue en gros le bioéthanol, le biogazole, les biocarburants synthétiques et le biogaz.
31. Le bioéthanol de première génération est de l'alcool éthylique produit à partir de plantes contenant de l'amidon ou du sucre. Plus récemment, Iogen Corporation, l'une des principales entreprises de biotechnologie du Canada, a développé une technologie permettant de convertir les fibres végétales – paille de blé et d'orge, tiges et feuilles de maïs, par exemple – en sucre. Celui-ci est ensuite distillé pour produire de l'éthanol cellulosique.
32. De fait, des calculs montrent que, même si le prix du pétrole brut atteint à peine 60 USD par baril, la production d'éthanol à base de maïs aux États-Unis est rentable aux prix récents du maïs, de l'ordre de 4.75 USD par boisseau (Tyner et Taheripour, 2007).
33. Selon deux études très récentes, une fois que le carbone généré dans la production des biocarburants est dûment pris en compte, l'effet net sur les émissions de GES est défavorable. Les recherches antérieures auraient conduit à des conclusions erronées parce qu'elles ont négligé la modification du mode d'utilisation des terres. Voir Searchinger *et al.* (2008) et Fargione *et al.* (2008).
34. Dans ce contexte, en février 2007 l'entreprise canadienne Iogen Corporation a reçu 80 millions USD de subventions de démarrage de l'US Department of Energy, et elle a annoncé sa décision d'ouvrir sa première unité de production commerciale dans l'Idaho (États-Unis). Toutefois, la production d'éthanol de maïs étant extrêmement rentable aux prix actuels du maïs et du pétrole brut, il est difficile de convaincre des producteurs potentiels de se lancer dans de pareils investissements.

Bibliographie

- Agriculture et Agroalimentaire Canada (2005), *Cadre stratégique pour l'agriculture, Programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux*, Ottawa.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (2006), *Prochaine politique agricole et agroalimentaire*, Ottawa.
- Archer, G. (2006), « Development of Carbon Certification & Sustainability Assurance for Biofuels in the UK », Low Carbon Vehicle Partnership (LowCVP), Presentation at a Sustainable Path for Biofuels in the EU, Bruxelles, 7 juin.
- Asher, A. (2006), « Opportunities in Biofuels Creating Competitive Biofuels Markets », Paper presented at the Biofuels Australasia 2006 Conference, Sydney, 20-22 novembre.
- Barichello, R., J. Cranfield et K. Meilke (2006), « Options for Supply Management in Canada under Trade Liberalisation », Paper presented at the third annual North American Agri-food Market Integration Consortium Workshop, Calgary, 1-2 juin.
- Boyer, M. et S. Charlebois (2007), « Supply Management of Farm Products: A Costly System for Consumers », *Economic Note*, Institut économique de Montréal, août.
- Cantin, B., S. Kalff et I. Campbell (2006), « Assessing the Feasibility of Water Quality Trading to Address Agricultural Sources of Pollution in Canada », dans OCDE (2006), *Water and Agriculture: Sustainability, Markets and Policies*, chapitre 6, Paris.
- Charlebois, S. (2008), « Le Québec agricole face à une impasse », *Le Quotidien*, 15 février, p.10.

- Comité de révision du CSA (2006), *Évaluation des progrès : Rapport stratégique du Comité d'examen du CSA*.
- Commission canadienne du blé (2007), « CWB Comments on the Regulation Amending the Canadian Wheat Board Regulations and on the Regulatory Impact Analysis Statement ».
- Commission ontarienne de commercialisation du blé (2006), « Marketing Ontario Wheat », Guelph, Ontario.
- Doornbusch, R. et R. Steenblik (2007), « Biofuels: Is the Cure Worse than the Disease? » document établi pour la Table ronde sur le développement durable, 11-12 septembre, SG/SD/RT(2007)3/REV1.
- Elgrably, N. (2008), « Le cartel du lait », *Le Journal de Montréal*, 31 janvier, p.25 et « Les vaches à lait », *Le Journal de Montréal*, 7 février, p.23.
- Evans, L. (2004), « Structural Reform: the Dairy Industry in New Zealand », Paper prepared for the APEC High Level Conference on Structural Reform, 8-9 septembre, Tokyo.
- Fargione, J. et al. (2008), « Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt », *Science Express*, 7 février.
- Fédération canadienne de l'agriculture (2007), « Une loi canadienne de l'agriculture : Une nouvelle vision », document de discussion.
- Gifford, M. (2005), « Canada's Dairy Industry: Can Supply Management Survive an Open Trade Environment? », *Policy Options*, vol. 26, n° 10, novembre.
- Hart, M. (2005), « Great Wine, Better Cheese: How Canada Can Escape the Trap of Agricultural Supply Management », *Backgrounder* n° 90, C.D. Howe Institute, avril.
- Hoekman, B. et J. Trachtman (2007), « Canada-Wheat: Discrimination, Non-Commercial Considerations, and State Trading Enterprises », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4337, août.
- JRG Consulting Group (2006), « Canadian Wheat Board Transition Project », Report prepared for Alberta Agriculture, Food and Rural Development.
- Klein, K. (2007), « The Biofuels Frenzy: What's in it for Canadian Agriculture? », Green paper prepared for the Alberta Institute of Agrologists.
- Martin, L., A. Mussell et T. Moore (2006), « After Hong Kong: Potential Impacts of the WTO Doha Round », *Special Report*, George Morris Centre, Guelph, Ontario.
- Martini, R. (2007), « The Role of Compensation in Policy Reform », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, n° 5.
- OCDE (2006), *Water and Agriculture: Sustainability, Markets and Policies*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation 2007*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Performance de l'agriculture dans les pays de l'OCDE en matière d'environnement depuis 1990*, Publication OCDE, Paris, mars.
- OCDE/FAO (2007a), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, 2006-2015*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE/FAO (2007b), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016*, Publication OCDE, Paris.
- Petkantchin, V. (2006), « Reforming dairy supply management in Canada: the Australian example », *Economic Note*, Institut économique de Montréal, janvier.
- Searchinger, T. et al. (2008), « Use of US Croplands for Biofuels Increases Greenhouse Gases Through Emissions from Land Use Change », *Science Express*, 7 février.
- Statistique Canada (2007a), *Bilan du secteur agricole*, Ottawa.
- Statistique Canada (2007b), *Recensement de l'agriculture de 2006*, Ottawa.
- Statistique Canada (2007c), *Enquête financière sur les fermes de 2006*, Ottawa, avril.
- Statistique Canada (2007d), *Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement 2007*, Ottawa, décembre.
- Stiefelmeyer, K. et A. Mussell (2005), « Pooling in Canadian Agriculture Marketing: Logic, Evolution and Performance », George Morris Centre, Guelph, Ontario.
- Tyner, W.E. et F. Taheripour (2007), « Future Biofuels Policy Alternatives », Paper presented at a conference on Biofuels, Food and Feed Tradeoffs, St. Louis, Missouri, 12-13 avril.
- Worldwatch Institute (2006), « Biofuels for Transportation », Prepared for the German Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection.
- Zahniser, S., E. Young et J. Wainio (2005), « Recent Agricultural Policy Reforms in North America », US Department of Agriculture, WRS-05-03.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 11 2 P) ISBN 978-92-64-04395-4 - n° 56176 2008

Études économiques de l'OCDE

CANADA

THÈME SPÉCIAL : LA RÉFORME FISCALE AU SERVICE DE L'EFFICIENCE ET DE L'ÉQUITÉ

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, juin 2007
Danemark, février 2008
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, septembre 2007
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2006
Portugal, juin 2008
République slovaque, avril 2007
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, octobre 2006
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2008/11
Juin 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04395-4
10 2008 11 2 P



9 789264 043954