

1. Principaux enjeux

Les résultats économiques du Canada sont restés globalement satisfaisants, bien que la reprise intervenue en 2003 au sortir de la récession mondiale antérieure ait manqué de vigueur. Le cadre macroéconomique mis en place pendant les années 90 a correctement fonctionné et le pays se trouve dans la situation enviable de pouvoir centrer son attention sur les problèmes à moyen terme. Un grand nombre d'autres pays de l'OCDE qui sont confrontés à des enjeux analogues, souvent plus sérieux, ne se trouvent pas toujours dans une position de départ aussi favorable. Néanmoins, certaines des mesures qui permettraient d'améliorer le niveau de vie des Canadiens à plus long terme ne pourront être mises en œuvre du jour au lendemain, et l'on ne peut donc que se féliciter de la volonté encore plus affirmée des autorités de se placer dans une perspective plus lointaine et de rechercher plus activement les moyens d'améliorer la situation des Canadiens sur toute la durée de la vie.

Le présent chapitre rappelle d'abord le contexte actuel en analysant les récents résultats macroéconomiques du Canada ainsi que les perspectives concernant la place de ce pays dans un monde de plus en plus étroitement intégré. Grâce à l'existence d'un cadre macroéconomique sain, le pays est actuellement proche de son niveau de pleine capacité. Qui plus est, le dollar canadien s'est nettement apprécié au cours de l'année 2003, les choix de portefeuille s'étant modifiés du fait de l'amélioration des résultats du pays par rapport aux autres pays, et le taux de change n'est aujourd'hui sans doute guère éloigné de son niveau d'équilibre. Il en résultera probablement un certain nombre d'ajustements structurels, les entreprises s'adaptant à la modification des prix relatifs de la production intérieure et de la production d'origine étrangère. Plusieurs autres facteurs pourraient affecter les flux d'échange au cours des prochaines années, et les autorités devront résister à la tentation d'adopter des mesures qui risqueraient d'entraver le processus d'ajustement pour satisfaire des secteurs qui jugeraient cet ajustement douloureux. La section suivante est consacrée aux deux principaux défis que le Canada devra relever au cours des prochaines années, en ouvrant quelques pistes pour identifier les priorités auxquelles le nouveau gouvernement devra s'attacher :

- Déterminer les moyens de poursuivre l'amélioration des niveaux de vie malgré une évolution démographique qui deviendra de moins en moins

favorable au fil du temps – tout en préservant les valeurs sociales auxquelles les Canadiens sont attachés : la croissance de la productivité est le principal facteur à prendre en compte, auquel il faut sans doute aussi ajouter le nombre total d'heures ouvrées.

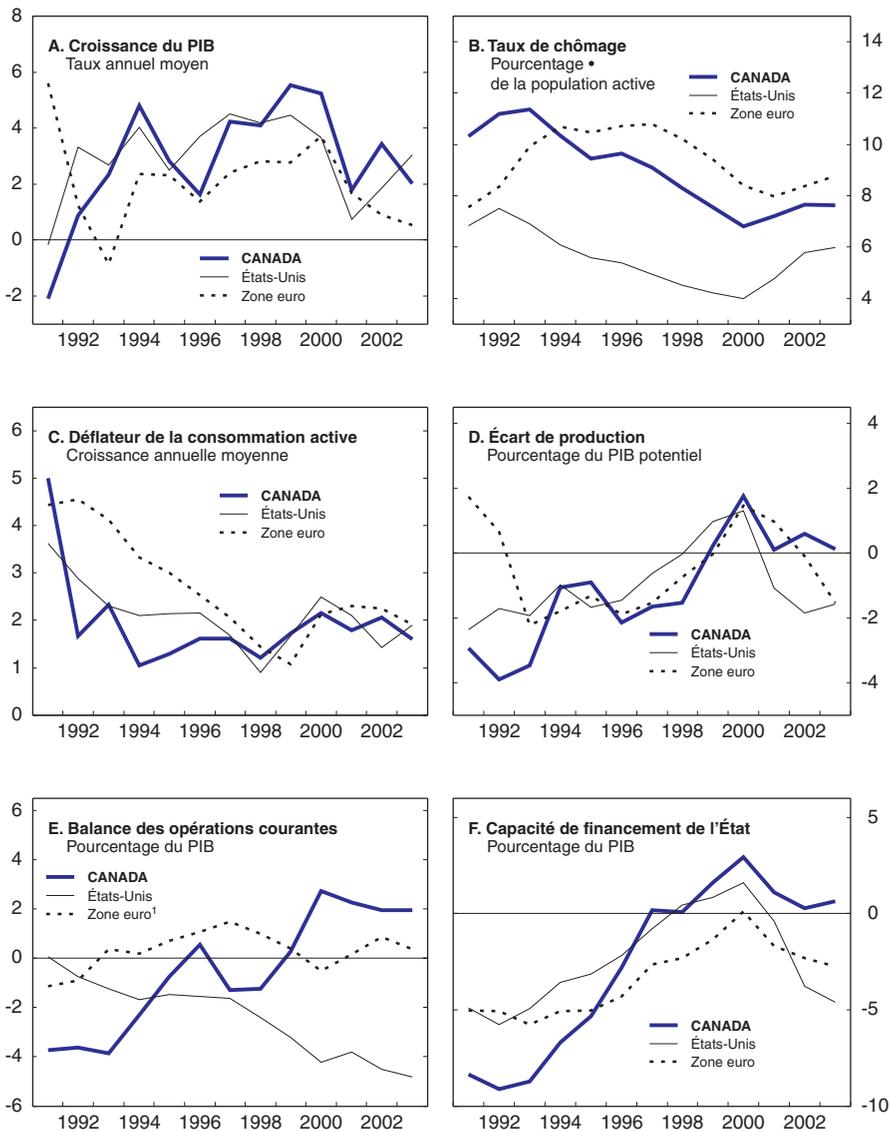
- Renforcer la soutenabilité des finances publiques et veiller à ce que les résultats exemplaires de l'effort d'assainissement budgétaire des dix dernières années se traduisent par la mise en place d'un cadre plus solide pour faire face aux pressions liées au vieillissement de la population qui vont faire leur apparition, notamment dans le domaine des soins de santé.

Les résultats macroéconomiques dans le contexte de la mondialisation

Depuis à peu près une dizaine d'années, les résultats macroéconomiques du Canada sont globalement satisfaisants, malgré le ralentissement de 2003, et la reprise est maintenant bien engagée. On ne constate aucun déséquilibre macroéconomique notable (graphique 1.1). L'évolution récente présente les principales caractéristiques suivantes :

- De 1998 à 2002, l'économie du Canada a connu une croissance plus rapide que les États-Unis ou que la moyenne des pays du G7, mais en 2003, le rythme de croissance a été légèrement inférieur à la moyenne de ce groupe de pays. Une série de chocs négatifs non récurrents (SRAS, SBE et pannes d'électricité), qui ont fait la une de l'actualité et mis à rude épreuve certains secteurs et certaines régions, n'ont eu globalement qu'une faible incidence sur la croissance annuelle du PIB (Banque du Canada, 2003). L'essentiel du ralentissement peut s'expliquer par l'appréciation du taux de change qui a sérieusement affecté les exportations nettes.
- Malgré l'atonie des exportations nettes, l'excédent de la balance courante s'est à nouveau accru de 2.4 milliards de dollars canadiens en 2003, grâce à une augmentation de l'excédent de la balance commerciale et une réduction du solde déficitaire des revenus d'investissements. L'augmentation de l'excédent courant a résulté de l'amélioration des termes de l'échange, elle-même principalement liée à l'envolée des prix des matières premières. Cette évolution contraste fortement avec celle des États-Unis.
- Les revenus des ménages ont modérément augmenté, mais les dépenses de consommation ont continué de progresser régulièrement, le secteur du logement connaissant notamment une véritable embellie. La mesure du taux d'épargne des ménages des comptes nationaux a fléchi et atteint un point bas historique en 2003. En revanche, le taux d'épargne mesuré dans l'optique des bilans, qui couvre les gains en capital et

Graphique 1.1. Résultats macroéconomiques dans le contexte international

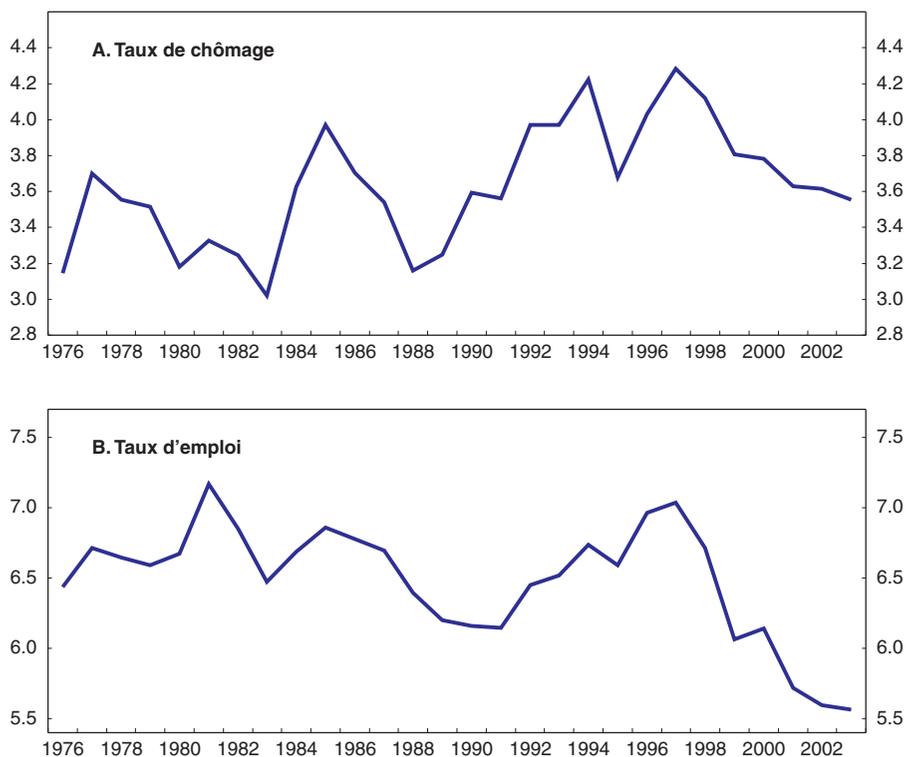


1. Y compris les échanges internes.
 Source : Statistique Canada ; OCDE.

les achats de biens durables, serait resté proche de sa moyenne en longue période. Les ménages ont ajusté leurs portefeuilles en réduisant la part des actifs financiers au profit des actifs non financiers depuis le krach boursier de 2000-01¹.

- La rentabilité des sociétés non financières s'est régulièrement améliorée depuis le milieu des années 90, grâce au dynamisme de la croissance et à la progression modérée des salaires. Les bénéficiaires des sociétés se sont accrus de 10 pour cent pour atteindre un niveau record en 2003. Néanmoins, les entreprises qui sont fortement tributaires des échanges internationaux ont vu leur marge bénéficiaire réduite par l'appréciation du taux de change. Les entreprises ont reconstitué leur bilan, et leurs actifs financiers, en particulier à court terme comme les liquidités et les dépôts bancaires, ont augmenté beaucoup plus vite que leurs actifs non financiers.
- À la différence des États-Unis, la croissance de l'activité est devenue depuis 2002 plus riche en emplois, bien que l'on ait observé un tassement dans les industries manufacturières et un redressement dans le secteur non manufacturier. La rapide expansion de l'emploi observée récemment se caractérise par la création régulière d'emplois à plein temps et par une lente augmentation des emplois à temps partiel.
- Néanmoins, la décreue du chômage a été limitée, les taux d'activité ayant régulièrement augmenté depuis 1996, et, en 2003, le taux moyen de chômage était encore de 7.6 pour cent, contre 6 pour cent aux États-Unis et 6.6 pour cent en moyenne dans l'ensemble des pays du G7². Les disparités provinciales des marchés du travail se sont atténuées depuis 1997, mais la réduction de la dispersion a été moins sensible pour les taux de chômage que pour les taux d'emploi (graphique 1.2).
- Si l'on considère l'économie dans son ensemble, la productivité horaire a continué de s'améliorer régulièrement à un taux proche de 2 pour cent depuis le milieu des années 90 (voir ci-après). En revanche, la croissance de la productivité horaire dans le secteur des entreprises a accusé une nette décélération, son taux annuel cumulé tombant de près de 3 pour cent au cours de la période 1996-2000 à moins de 1.5 pour cent en 2000-2003, même s'il est probable que ce ralentissement soit essentiellement d'ordre conjoncturel.
- Aussi bien l'inflation globale que sous-jacente (mesurées en termes d'IPC) sont restées dans la fourchette de 1 à 3 pour cent retenue comme objectif, sauf au dernier trimestre de 2002 et au premier trimestre de 2003, en partie du fait de facteurs spéciaux. L'appréciation du taux de change a contribué à ce résultat en exerçant des pressions à la baisse sur les prix et en limitant les effets de la hausse des cours du pétrole et

Graphique 1.2. **Dispersion des résultats des marchés du travail provinciaux**
Écart type



Source : Statistique Canada.

d'une augmentation exceptionnelle des tarifs de l'électricité dans le cadre de la tentative avortée de libéralisation de ce secteur dans l'Ontario (voir chapitre 2).

- L'inflation étant faible et la croissance du PIB par salarié limitée, les accords de salaire sont restés modérés, avec une augmentation moyenne de 2.6 pour cent en 2003. Ce résultat global a dissimulé d'importantes divergences : les accords de salaire ont été beaucoup plus modérés dans la majeure partie du secteur privé, avec notamment des gels/baisses des rémunérations dans trois accords conclus à Air Canada, mais le secteur de la construction et, dans une moindre mesure, le secteur public et les industries primaires ont affiché des augmentations beaucoup plus importantes.

Les perspectives macroéconomiques paraissent très bonnes

Après avoir modérément progressé pendant l'hiver 2003-04, l'activité économique devrait se raffermir à court terme. Compte tenu de la reprise attendue de la demande mondiale, la croissance devrait s'accélérer au cours des deux prochaines années, les effets de l'appréciation du taux de change en 2002-03 s'étant désormais largement dissipés (tableau I.1). Ces prévisions sont fondées sur l'hypothèse de taux de change inchangés et prennent en compte une hausse des taux d'intérêt réels vers des niveaux plus neutres. Un certain nombre de risques pèsent néanmoins sur ces perspectives. Le risque principal serait l'existence d'un prix du pétrole plus élevé que celui supposé dans ces projections. Étant un exportateur net de pétrole, le Canada bénéficierait de revenus d'exportation plus élevés dans un tel scénario, mais des prix plus hauts limiterait la demande des États-Unis, et de ce fait, les exportations canadiennes. Plus généralement, une reprise moins forte que prévu des échanges mondiaux et/ou d'effets retardés plus prononcés que prévu de l'appréciation monétaire de l'an dernier, retarderait l'expansion. Sur le plan interne, l'inflation pourrait ne pas décroître aussi rapidement qu'escompté, si, par exemple, les travailleurs tentent de reconstituer les revenus réels érodés par l'inflation ; ceci se traduirait par un ralentissement plus prononcé de la consommation privée. La croissance économique pourrait aussi être freinée par une augmentation plus rapide du taux d'épargne. En revanche, si la croissance de la productivité tendancielle s'affaiblit, les gains d'emploi qui en résulteraient pourraient favoriser les dépenses des consommateurs.

Le cadre budgétaire et monétaire fonctionne de manière satisfaisante

Le cadre macroéconomique se caractérise par une politique monétaire axée sur un objectif d'inflation crédible dans le contexte d'un taux de change flottant, et une politique budgétaire dont l'objectif est d'équilibrer chaque année les finances publiques ou de dégager un excédent, ce qui se traduira par là même avec le temps par une réduction de la dette fédérale en pourcentage du PIB.

Depuis 1991, l'objectif de la politique monétaire a été de maintenir la hausse de l'IPC en glissement annuel à l'intérieur d'une fourchette fixée conjointement par la Banque du Canada et le gouvernement du Canada. L'objectif actuel d'inflation, qui est de 1 à 3 pour cent, a été adopté en 1995 et s'applique jusqu'à la fin de 2006. Une mesure de l'inflation sous-jacente sert de guide opérationnel, dans la mesure où elle constitue une meilleure mesure des tendances de l'inflation en excluant les composantes volatiles comme les prix des produits alimentaires et de l'énergie. Le cadre de la politique monétaire se caractérise également par sa prévisibilité et sa transparence, grâce à la publication régulière d'évaluations de l'évolution économique récente, de prévisions d'inflation et de déclarations claires sur les décisions des autorités monétaires. Ceci a permis de renforcer la crédibilité de la

Tableau I.1. **Prévisions à court terme**

Pourcentage de variation, taux annuels, volumes (indices-chaînes en dollars canadiens de 1997)

	2000 (pour cent du PIB)	2001	2002	2003	2004	2005
Consommation privée	55.5	2.7	3.4	3.1	3.3	2.8
Consommation publique	18.3	3.7	3.0	3.8	2.7	3.1
Formation brute de capital fixe	19.7	4.1	2.4	4.9	6.2	5.3
Secteur public ¹	2.3	10.4	9.2	6.9	3.3	5.3
Secteur privé, résidentiel	4.5	10.35	14.4	7.4	8.6	2.2
Secteur privé, autres investissements fixes	12.9	0.7	-4.0	3.2	5.4	7.2
Demande intérieure finale	93.5	3.2	3.1	3.6	3.7	3.4
Formation de stocks ²	1.3	-1.7	0.6	0.9	-0.9	0.3
Demande intérieure totale	94.9	1.2	3.7	4.6	2.9	3.6
Exportations de biens et services	44.9	-2.8	1.1	-2.4	8.0	7.7
Importations de biens et services	39.8	-5.0	1.4	3.8	8.5	8.7
Solde extérieur²	5.2	0.7	-0.1	-2.4	-0.1	-0.2
PIB aux prix du marché	100.0	1.8	3.4	2.0	3.0	3.5
Prix et emploi						
Indice implicite des prix du PIB	..	1.1	1.0	3.2	3.7	3.4
Indice implicite des prix de la consommation privée	..	1.8	2.1	1.6	1.7	1.9
Emploi total	..	1.1	2.2	2.2	1.8	1.4
Taux de chômage		7.2	7.6	7.6	7.2	7.1
<i>Pour mémoire :</i>						
Capacité de financement des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	..	1.1	0.3	0.6	1.1	1.3
Taux d'intérêt à court terme	..	4.0	2.6	3.0	2.5	3.6
Balance des opérations courantes (en pourcentage du PIB)	..	2.3	2.0	2.0	3.6	4.8

Note : Ce tableau contient des prévisions qui seront mises à jour dans le numéro 76 des *Perspectives économiques de l'OCDE* à paraître à la fin de novembre 2004.

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

2. Contribution à la croissance du PIB en volume.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

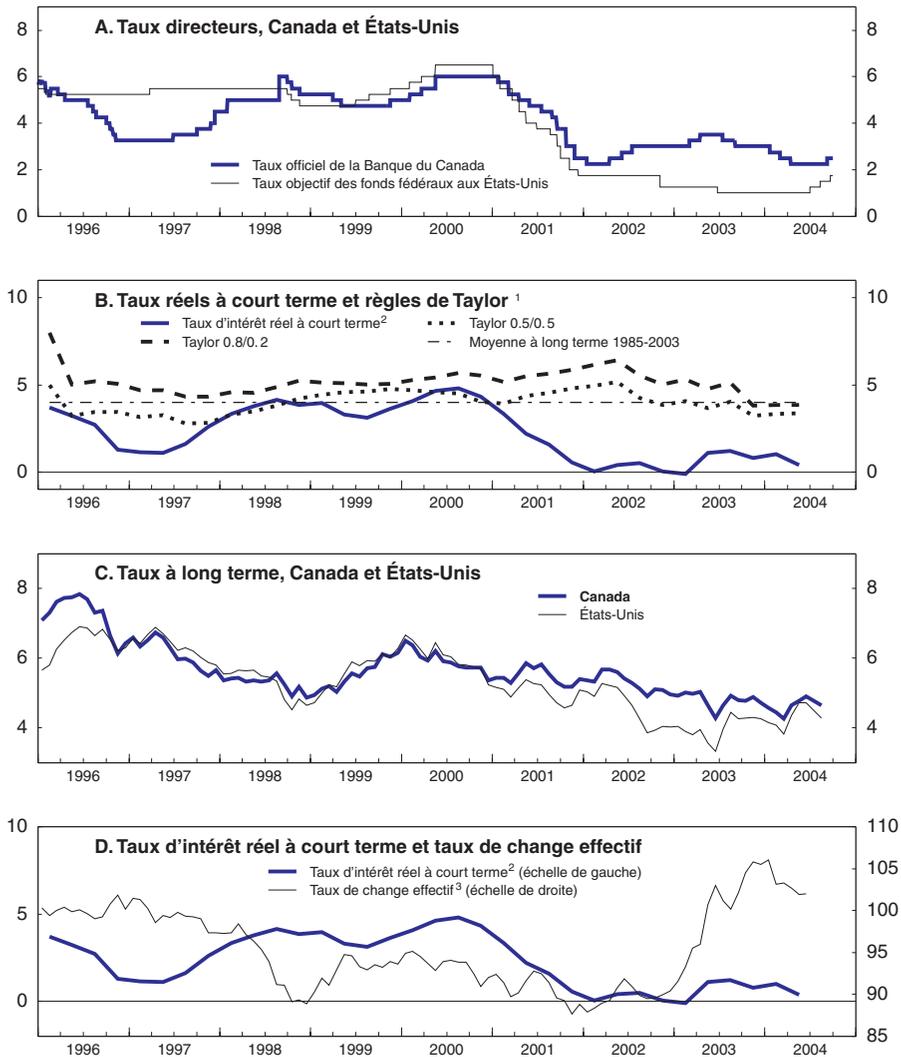
politique de la Banque du Canada, la plupart des indicateurs des anticipations inflationnistes étant désormais étroitement rattachés à l'objectif³. Bien que le cadre monétaire actuel ait donné de bons résultats, le gouvernement et la Banque du Canada restent déterminés à revoir aussi bien la fourchette retenue comme objectif pour l'inflation que d'autres aspects du cadre monétaire à la fin de 2006. Cet exercice, entrepris pour la dernière fois en 2001, consistera à réexaminer le bien-fondé de la fourchette de 1-3 pour cent, de la façon dont l'objectif devrait être formulé. Cette revue examinera également diverses questions telles que le rôle potentiel des prix des actifs dans la conduite de la politique monétaire.

En 2004, la Banque du Canada a réduit le taux d'intérêt à trois reprises, de 75 points de base au total (graphique 1.3). Ces décisions se justifiaient par l'absence de tensions inflationnistes et par les incertitudes qui régnaient à l'époque concernant la vigueur et le moment de la reprise économique. Les données les plus récentes laissent penser que l'écart de production se réduit et que l'inflation est proche du point médian de la fourchette retenue comme objectif, ce qui a conduit la Banque du Canada à relever les taux d'intérêt de 25 points de base en septembre 2004. Les taux d'intérêt réels à court terme n'en restent pas moins largement inférieurs à leur moyenne en longue période. Ils sont également plus faibles que ne l'aurait laisser présager une règle de Taylor standard qui utilise le niveau estimé de l'écart de production et l'écart de l'inflation tendancielle à l'objectif d'inflation, même si l'ampleur de la différence dépende des préférences des autorités monétaires dans son arbitrage entre inflation et croissance économique. Ceci donne à penser que les taux d'intérêt devront s'élever pour devenir au moins neutres si les anticipations d'une forte croissance économique venaient à se réaliser et si l'on assistait à l'apparition de contraintes généralisées au niveau des capacités. La Banque du Canada devrait ainsi continuer d'être vigilante et suivre attentivement les tensions inflationnistes, ainsi que les signes de reprise de la demande mondiale.

Le cadre de la politique budgétaire est l'un des plus prudents de la zone de l'OCDE. Une réserve annuelle pour éventualités de 3 milliards de dollars canadiens est prévue dans le budget pour être affectée à la réduction de la dette fédérale si elle n'est pas requise pour répondre à des circonstances imprévues. Normalement, une marge supplémentaire de « prudence » de 1 milliard de dollars canadiens est également prévue pour la première année couverte par le plan budgétaire pour répondre à toute éventualité. Si elle n'est pas utilisée à cet effet, elle sert à réduire la dette générale ou à financer de nouvelles mesures du côté des dépenses ou des recettes. Pour l'exercice 2003-04, cette marge de « prudence » a été utilisée pour compenser l'impact du ralentissement de la croissance économique sur les recettes. De même, en mars 2004, 1 milliard de dollars canadiens ont été versés sous forme d'aides au secteur agricole, et un transfert supplémentaire de 2 milliards de dollars canadiens a été fait aux provinces pour financer les dépenses de santé (tableau 1.2). En conséquence, la réserve pour éventualités n'était plus que 1.9 milliard de dollars canadiens.

Le budget fédéral de mars 2004 complète le cadre de la politique budgétaire par un certain nombre d'éléments supplémentaires à moyen terme. En particulier, il annonce l'adoption d'un nouvel objectif, qui est de ramener le ratio dette fédérale/PIB à 25 pour cent en dix ans. Il répond également aux préoccupations concernant l'efficacité des dépenses publiques par la mise en place d'un comité du Cabinet chargé d'examiner tous les programmes de dépenses et

Graphique 1.3. Taux d'intérêt et autres indicateurs de l'orientation de la politique monétaire
Pourcentage



1. On utilise les règles de Taylor pour obtenir les taux d'intérêt réels à partir de l'écart conjoncturel et de l'écart entre l'inflation effective et l'objectif la concernant (2 pour cent). On suppose soit des coefficients de pondération égaux (Taylor 0.5/0.5), soit une préférence plus forte pour l'objectif d'inflation (Taylor 0.8/0.2).
2. Corrigé par le taux d'inflation sous-jacent calculé sur les 4 trimestres précédents.
3. Indice 1992 = 100. Une hausse indique une appréciation du dollar canadien.

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

Tableau I.2. **Perspectives budgétaires, y compris les mesures prévues dans le budget de mars 2004**

Milliards de dollars canadiens

	2003-04	2004-05	2005-06
Excédent budgétaire « de statu quo » révisé	5.5	4.2	6.6
Mesures prévues dans le budget de mars 2004	1.0		
Dispositif d'aide à l'agriculture de mars 2004			
Santé ¹	2.5	0.1	0.1
Éducation		0.3	0.5
Collectivités	0.1	0.9	0.8
Savoir et commercialisation		0.3	0.4
Relations internationales du Canada		0.4	0.5
Péréquation/formule de financement des Territoires		0.2	0.2
Autres		0.0	0.1
Effet net	3.6	2.2	2.5
Vente d'actifs		-2.0	
Excédent budgétaire restant	1.9	4.0	4.0
Prudence			
Réserve pour éventualités	1.9	3.0	3.0
Prudence économique	0.0	1.0	1.0
Solde budgétaire total	0.0	0.0	0.0

1. Couvre le supplément au TCSPS pour la santé, les crédits destinés à « Inforoute Santé au Canada » et des aides aux provinces et territoires mais ne couvre pas le Plan d'action décennal pour la santé.

Source : Ministère des Finances Canada (2004).

de trouver au moins 3 milliards de dollars canadiens d'économies annuelles d'ici quatre ans. Cette somme serait alors réinvestie dans des secteurs prioritaires. Le travail de ce comité a été suspendu pendant quelques mois du fait des élections, mais il devrait reprendre maintenant que le nouveau gouvernement est en place. Toutes ces modifications vont dans la bonne direction et devraient contribuer à améliorer la gestion budgétaire.

Jusqu'à présent, malgré le contexte électoral, l'orientation de la politique budgétaire est demeurée neutre. Le gouvernement a réaffirmé sa volonté d'équilibrer le budget, voire de dégager des excédents. La marge de « prudence » de 1 milliard de dollars canadiens a été rétablie, et les nouvelles dépenses ont été limitées et réservées à l'éducation et la santé et, dans une moindre mesure, à la recherche et au développement des communautés (voir encadré 1.1). Du côté des recettes, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de céder les actions de Pétro-Canada qu'il détient encore au cours de l'exercice 2004-05. À l'exception d'une augmentation des déductions pour amortissement des matériels informatiques ainsi que des matériels d'accès à l'Internet et au haut débit et d'un remboursement intégral de la TPS pour les municipalités, le dernier budget ne prévoyait aucune nouvelle réduction d'impôt.

Encadré 1.1. Principales initiatives de dépenses et de recettes prévues par le budget fédéral de mars 2004

Santé

- Confirmation d'un transfert supplémentaire exceptionnel de 2 milliards de dollars canadiens aux provinces et territoires.
- Création d'une nouvelle Agence de santé publique du Canada.
- Ouverture d'un crédit de 665 millions de dollars canadiens pour la période allant de 2003-04 à 2005-06 et pour les deux années suivantes pour mieux préparer le pays en cas d'urgence sanitaire.

Éducation

- Création d'un Bon d'études canadien qui fournira jusqu'à 2 000 dollars canadiens aux enfants de familles à faible revenu nés après 2003 afin de financer leurs études post-secondaires.
- Augmentation des taux de la subvention canadienne pour l'épargne-études dans le cas des familles à revenu faible ou moyen.
- Création d'une nouvelle bourse pour les étudiants en première année de l'enseignement postsecondaire qui sont à la charge de familles à faible revenu.
- Relèvement du plafond des prêts canadiens d'études et augmentation des seuils de revenu utilisés pour déterminer l'admissibilité à l'allègement des intérêts d'un prêt étudiant.

Connaissance et commercialisation de la R-D

- Relèvement de 30 à 45 pour cent du taux de déduction pour amortissement des équipements informatiques, le taux correspondant pour les infrastructures de raccordement au haut débit, à l'Internet et autres réseaux étant porté de 20 à 30 pour cent.
- Dépenses supplémentaires par le biais de diverses institutions (IRSC, CRSNG, CRSH, universités et hôpitaux de recherche notamment, ainsi que Genome Canada), priorité étant donnée à l'aide à la commercialisation de la recherche.
- Déblocage de 250 millions de dollars canadiens pour financer l'achat d'actions de la Banque de développement du Canada afin de fournir de nouvelles sources de capital-risque à des entreprises aux stades de l'amorçage et du préamorçage ; fonds spécialisés de capital-risque ; et création et démarrage d'entreprises.

Collectivités

- Allègement de 7 milliards de dollars canadiens de la TPS/HST pour les municipalités de toutes tailles au cours des dix prochaines années.
- Accélération de l'utilisation du fonds municipal d'infrastructure rurale de 1 milliard de dollars canadiens, les dépenses devant être effectuées au cours des cinq prochaines années et non plus au cours des dix années à venir.

Encadré 1.1. **Principales initiatives de dépenses et de recettes prévues par le budget fédéral de mars 2004** (suite)

Recettes

- Vente en 2004-05 des actions encore détenues par le gouvernement dans Petro-Canada, cette opération devant fournir environ 2 milliards de dollars canadiens de recettes budgétaires nettes.

Source : Ministère des Finances Canada, Plan budgétaire 2004.

Néanmoins, un certain nombre d'allègements fiscaux, pour les entreprises comme pour les ménages, sont entrés en vigueur en janvier 2004, marquant la dernière étape du programme quinquennal de réductions fiscales adopté en 2000, cependant que de nouvelles améliorations des avantages fiscaux au titre des enfants et d'autres réductions de l'impôt sur les sociétés lancées dans le budget 2003 finiront d'être mises en œuvre au cours des prochaines années. Dans ce contexte, le ratio dette fédérale/PIB reviendrait de 44.2 pour cent en 2002-03 à 37.8 pour cent en 2005-06 si la « réserve pour éventualités », d'un montant de 3 milliards de dollars canadiens, était intégralement affectée à la réduction de la dette. Celle-ci serait ainsi ramenée à son niveau le plus bas depuis 1984-85 et l'on se rapprocherait de la sorte de l'objectif de 25 pour cent. Depuis le budget de mars, plusieurs mesures ont été décidées du côté des dépenses. En septembre 2004, le gouvernement a annoncé des aides supplémentaires d'un montant de 500 millions de dollars canadiens à l'intention des producteurs de viande bovine touchés par l'ESB. Plus important encore, le plan décennal d'action pour la santé adopté par les premiers ministres en septembre 2004 prévoit de nouveaux crédits fédéraux pour ce secteur, mais son incidence globale sur les dépenses publiques dépend de toute une série d'autres facteurs, notamment la possibilité de réaffecter des crédits destinés à des programmes de moindre priorité identifiés lors de l'actuel processus d'examen. Il est trop tôt pour évaluer les effets de ce dispositif mais le gouvernement a réaffirmé qu'il ne compromettrait pas l'état des finances publiques.

Les priorités fixées dans les différents budgets provinciaux pour 2004 présentent bon nombre de caractéristiques communes et prévoient une progression des crédits aux secteurs de la santé et de l'éducation et une augmentation des ressources affectées aux municipalités pour des investissements d'infrastructure. En revanche, les crédits destinés à l'administration ont été réduits dans certains cas. En règle générale, les autorités provinciales ont tendu

à alléger la charge fiscale du secteur privé ou à préserver le statu quo sans augmentation d'impôts ou introduction de nouvelles taxes. Les principales exceptions sont la création d'une nouvelle prime pour les soins de santé en Ontario et des relèvements de la taxe sur la consommation ou de l'impôt sur les sociétés dans certaines provinces.

Les entreprises canadiennes vont probablement devoir affronter une plus vive concurrence

Il est possible que le Canada connaisse actuellement une période d'intense ajustement structurel, les entreprises s'adaptant à un contexte économique différent. La rapide expansion du Canada depuis le milieu des années 90 reflète dans une certaine mesure les efforts accomplis pour résorber les capacités inutilisées, exploiter les possibilités offertes par la déréglementation associée à la libéralisation des échanges en Amérique du Nord et mettre à profit la faiblesse du taux de change. Il est cependant probable que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a eu tous les effets positifs non récurrents que l'on pouvait en attendre pour l'économie canadienne, et le taux de change s'est sensiblement apprécié pour s'établir actuellement à un niveau qui n'est sans doute guère éloigné de son niveau d'équilibre (voir annexe 1.1). Il en est résulté un déplacement des prix relatifs entre les produits canadiens et les produits d'origine étrangère. Cela signifie que la compétitivité devra être améliorée par d'autres biais que les taux de change, et qu'il sera peut-être nécessaire d'adapter la structure industrielle de l'économie canadienne. Par ailleurs, un certain nombre d'autres évolutions extérieures affecteront aussi le contexte économique des entreprises canadiennes (voir encadré 1.2). Le renforcement des pressions poussant à améliorer les produits et à réduire les coûts pour pouvoir affronter la concurrence aussi bien sur les marchés étrangers que face aux importations sur le marché canadien doit être considéré comme une évolution positive parce qu'il devrait entraîner une accélération des gains de productivité, facteur indispensable à l'élévation des niveaux de vie.

Le contexte commercial se caractérise en outre par un ralentissement des investissements directs étrangers (IDE). En 2003, les entrées d'IDE ont été les plus faibles que le Canada ait enregistrées depuis dix ans, encore que ce ralentissement ait pu être en partie conjoncturel (graphique 1.4). L'économie canadienne aurait tout intérêt à attirer un volume plus important d'IDE et ce, pour plusieurs raisons. *Premièrement*, l'IDE injecte du capital supplémentaire dans l'économie. *Deuxièmement*, il va souvent de pair avec une accélération des gains de productivité : les entreprises à capitaux étrangers ont une productivité supérieure en moyenne de 10 à 20 pour cent à celle des entreprises à capitaux canadiens grâce à leur meilleur savoir-faire sur le double plan de la technologie et de la gestion (Rao et Tang, à paraître). *Troisièmement*, on a constaté que les

Encadré 1.2. Le contexte international et les enjeux pour les entreprises canadiennes

En raison de leur proximité géographique et culturelle, les États-Unis constituent un marché naturel pour les exportateurs canadiens, et les échanges entre les deux pays se sont intensifiés ces dernières années. Malgré les nombreux avantages qui en sont résultés, cette évolution a également suscité quelques craintes concernant la vulnérabilité du Canada face à la performance et aux politiques économiques de son voisin. Tout ralentissement de l'activité économique aux États-Unis entraînera une baisse de la demande de produits canadiens et aura une incidence plus directe que sur la plupart des autres pays (tableau 1.3). Le resserrement des liens commerciaux a par ailleurs renforcé la vulnérabilité de l'économie canadienne face aux fluctuations du taux de change bilatéral avec les États-Unis : une variation durable du taux de change bilatéral de 10 pour cent réduirait l'activité économique canadienne d'environ 1.2 pour cent au bout d'un an. Ces estimations sont fondées sur l'hypothèse que le taux de change nominal est exogène, et elles ne prennent donc en compte aucun effet dû à une évolution des goûts. Elles mettent en lumière la dépendance particulière du Canada à l'égard de l'évolution de l'économie des États-Unis, par rapport aux autres pays du G7.

Tableau 1.3. Chocs subis par le Canada du fait des importations et du taux de change des États-Unis¹

	Choc au niveau des importations des États-Unis (-1 %)					
	Canada	Japon	Allemagne	France	Italie	Royaume-Uni
Exportations						
1 trimestre	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
1 an	-0.2	-0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1
PIB réel						
1 trimestre	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.0
1 an	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.0
	Chocs au niveau du taux de change bilatéral des États-Unis (appréciation de 10 % de la monnaie nationale)					
Exportations						
1 trimestre	-1.1	-0.2	-0.1	-0.1	-0.2	-0.7
1 an	-2.5	-0.5	-0.3	-0.3	-0.3	-1.1
PIB réel						
1 trimestre	-0.7	-0.0	-0.0	-0.0	-0.1	-0.2
1 an	-1.2	-0.0	-0.0	-0.0	-0.1	-0.3

1. Ces chocs ont été analysés au moyen des équations estimées dans Pain *et al.* (à paraître).
 Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE.

Encadré 1.2. **Le contexte international et les enjeux pour les entreprises canadiennes** (suite)

Dans le même temps, il semble que l'économie canadienne soit devenue au fil des ans plus résistante aux chocs macroéconomiques, et qu'elle se redressera probablement plus vite que celles de beaucoup d'autres pays membres de l'OCDE en cas de choc brutal. Le Canada a mieux supporté que les pays non anglophones l'impact négatif de la dernière récession bien que les États-Unis aient été au centre de la plupart des facteurs responsables du ralentissement de l'activité, tels que l'éclatement de la bulle boursière, les scandales liés à la gestion des entreprises et les effets du terrorisme de masse.

Les problèmes de sécurité sont un autre facteur qui pourrait alourdir le coût des échanges transfrontières avec les États-Unis. Le durcissement des contrôles aux frontières depuis septembre 2001 a non seulement accru les coûts relatifs de fret, mais aussi les incertitudes associées à l'allongement des délais d'attente aux postes frontières. Les industries exportatrices ne sont pas toutes également affectées par les nouveaux problèmes ainsi posés, les plus menacées étant celles qui fabriquent des machines et outillage et, dans une moindre mesure, les industries alimentaires (Goldfarb et Robson, 2003). Le secteur automobile, notamment les activités de montage et de fabrication de pièces détachées, est particulièrement vulnérable (Andrea et Smith, 2002). Les goulets d'étranglement au niveau des infrastructures, essentiellement au pont Ambassador entre Windsor, Ontario et Detroit, Michigan, aggravent les retards administratifs. Il est encore trop tôt pour déterminer si, lorsqu'elle aura été intégralement mise en œuvre, l'initiative « frontière efficace »* réduira au bout de compte le temps de transit des biens et des services. Néanmoins, du fait de cette augmentation des coûts, le Canada devient un lieu d'implantation moins attrayant pour les entreprises désireuses de produire pour le marché des États-Unis. On peut en déduire que les tensions accrues à la frontière risquent d'affecter davantage l'investissement direct étranger, réduisant par là même la capacité du Canada à attirer de nouveaux investissements ainsi qu'à préserver les investissements existants (ministère du Commerce extérieur, 2003).

De plus, les entreprises canadiennes devront de plus en plus tenir compte de la concurrence des pays tiers. Du fait de l'ALENA, le Mexique devient un sérieux concurrent pour le Canada sur le marché des États-Unis, dans la mesure notamment où les deux pays rivalisent pratiquement dans les mêmes secteurs : transports et matériels connexes, électronique, et machines et industries fondées sur l'exploitation des ressources naturelles. Étant donné que les réductions tarifaires opérées par le Mexique dans le cadre de l'ALENA ne seront achevées qu'en 2008, l'intégration pourrait être encore renforcée entre le Mexique et les États-Unis, dans une certaine mesure au détriment des entreprises canadiennes.

* Cette initiative a été adoptée par le Canada et les États-Unis dans une déclaration publiée en décembre 2002. Le but est de renforcer la sécurité à la frontière tout en facilitant la circulation légitime des personnes et des biens. Le projet – Déclaration frontière efficace – propose un plan d'action en 30 points sur lesquels les deux pays continuent de travailler en coopération.

Encadré 1.2. **Le contexte international et les enjeux pour les entreprises canadiennes** *(suite)*

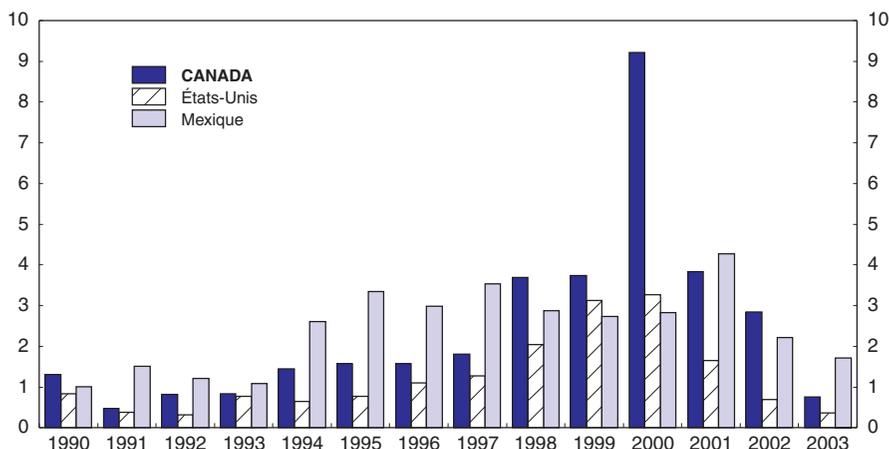
Les exportateurs canadiens pourraient en outre se heurter à un problème supplémentaire du fait de la concurrence accrue de la Chine sur les marchés tiers, et notamment sur celui des États-Unis. Jusqu'à présent, cette concurrence n'a porté que sur un nombre limité de produits : la Chine exporte principalement des produits manufacturés à forte intensité de travail ainsi que des ordinateurs et du matériel électronique à destination des États-Unis, alors que le Canada exporte pour l'essentiel des automobiles et des produits à forte intensité de technologie, ainsi que des biens manufacturés issus de la transformation des ressources naturelles. Néanmoins, dans une perspective plus éloignée, les pressions de la concurrence s'intensifieront à mesure que les exportations chinoises incorporeront de plus en plus de valeur ajoutée, poursuivant ainsi la tendance amorcée dès 1998. Néanmoins, l'évolution de la Chine constitue une chance pour le Canada. Elle lui offre un débouché en pleine expansion pour ses exportations, notamment de produits de base. Qui plus est, grâce aux importations en provenance de Chine, les entreprises canadiennes disposent d'une nouvelle source de produits à faible prix. Le Canada bénéficie aussi indirectement des pressions à la hausse exercées sur les prix des produits de base du fait de la rapide industrialisation des pays en développement (Roy, 2004).

entreprises sous contrôle étranger avaient d'importantes retombées positives pour les entreprises canadiennes : il apparaît ainsi que l'IDE est un important moyen de transfert de technologies en même temps qu'il stimule les échanges, la formation de capital et la R-D (Rao et Tang, à paraître).

L'amélioration des niveaux de vie en longue période

L'élévation des niveaux de vie moyens est une priorité pour tous les pays de l'OCDE, et le Canada ne fait pas exception à la règle. Qui plus est, l'égalité des chances pour assurer le bien-être de tous les Canadiens est l'une des valeurs fondatrices du Canada, et le développement économique est considéré comme un moyen d'atteindre cet objectif (loi constitutionnelle de 1982). Le PIB par habitant, mesure classique des niveaux de vie moyens, est un indicateur incomplet parce qu'il ignore certains facteurs importants qui contribuent au bien-être, notamment la valeur du temps de loisir, la qualité de l'environnement et les aspects sociaux de la qualité de vie. Il offre cependant un indicateur utile du développement économique, et un cadre pour identifier les facteurs

Graphique 1.4. Investissement direct étranger
En pourcentage du PIB



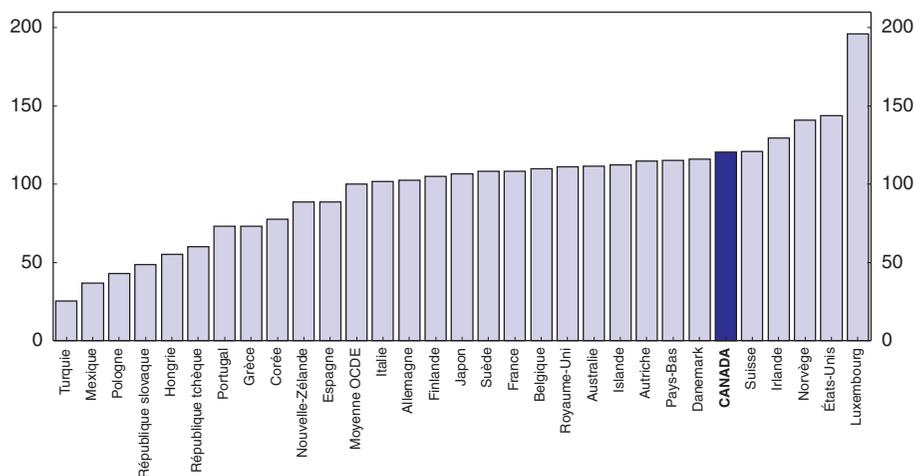
Source : OCDE.

qui peuvent contribuer à élever globalement les niveaux de vie et à dégager les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs du pays concernant l'égalité des chances.

Le Canada vient au sixième rang des pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant (graphique 1.5), et il est un des pays de l'OCDE où cet indicateur a le plus rapidement progressé depuis le milieu des années 90 (graphique 1.6). Ce résultat est la conjonction de deux éléments – augmentation de l'utilisation de la main-d'œuvre et augmentation du PIB produit par heure –, ce qui permet d'examiner de plus près les facteurs qui détermineront les perspectives du Canada sur une longue période.

- Le taux d'utilisation de la main-d'œuvre (nombre moyen d'heures ouvrées par personne dans l'ensemble de la population) a continué de s'élever en longue période au Canada sous l'effet conjugué de l'accroissement de la population d'âge actif et d'une très importante augmentation de l'emploi rémunéré chez les femmes. Le taux d'emploi des hommes de tous âges a dérivé à la baisse, bien que les hommes d'un certain âge aient désormais un peu plus de chances de rester en activité qu'en 1995.
- L'augmentation du PIB par heure ouvrée (c'est-à-dire la productivité horaire du travail) a été l'une des plus faibles de la zone de l'OCDE entre

Graphique 1.5. **PIB par habitant**
2002, en PPA, moyenne OCDE = 100



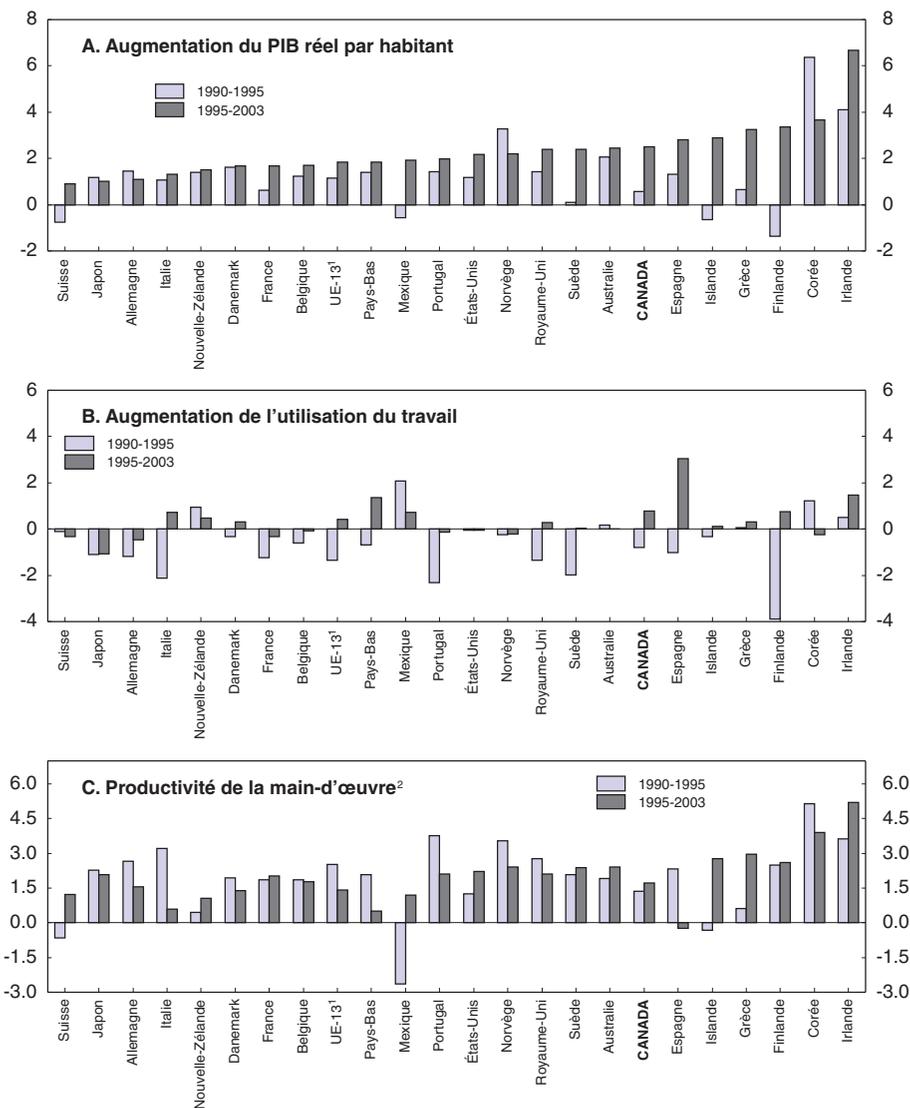
Source : OCDE, Base de données sur la productivité.

1970 et 1995, mais le taux de croissance de la productivité s'est nettement accéléré pendant la seconde moitié des années 90 et au tout début de la présente décennie.

La croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie canadienne est largement comparable à celle des États-Unis depuis le milieu des années 90, bien que les données pour 2003 fassent apparaître une nette divergence, avec une forte accélération aux États-Unis et une tendance plus ou moins stable au Canada. Il est probablement trop tôt pour tirer des conclusions d'observations aussi récentes : l'écart constaté pourrait bien partiellement d'effacer lorsque les données des deux pays auront été affinées et révisées.

L'évolution de la productivité du travail peut à son tour être décomposée en trois éléments : la productivité qui résulte du capital supplémentaire mis à la disposition des travailleurs, l'augmentation du capital humain, et la croissance de la productivité multifactorielle. L'utilisation de capital a augmenté plus rapidement pendant la seconde moitié des années 90 que pendant la première moitié, ce qui s'est traduit par un accroissement régulier de l'intensité capitaliste sur l'ensemble de la décennie (graphique 1.7). Qui plus est, la croissance du capital est désormais plus fortement liée aux TIC (graphique 1.8), au point que le Canada occupe désormais sur ce plan la troisième place après les États-Unis et la Suède (même si son retard est encore important). Les investissements en TIC ont contribué de manière déterminante à l'accélération des gains de productivité, non

Graphique 1.6. **Les sources de la croissance**
Taux de croissance annuels moyens

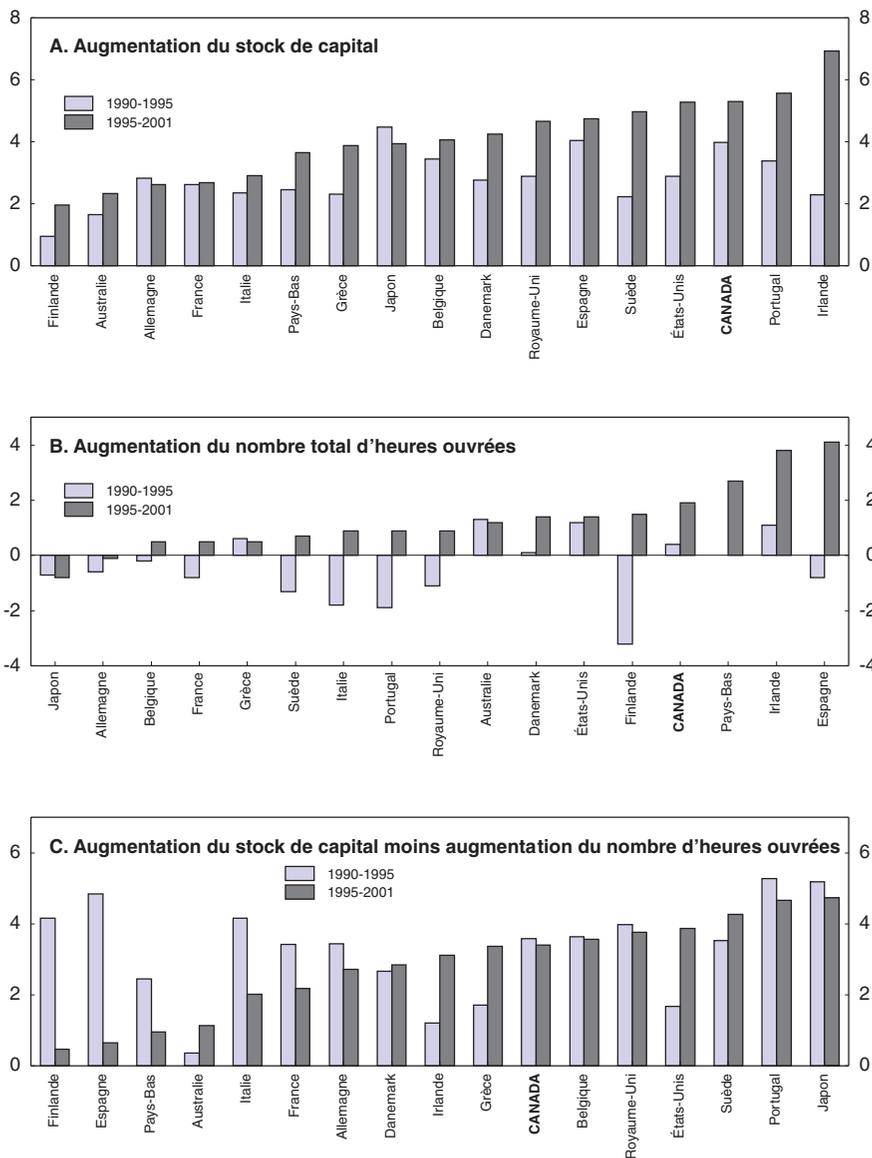


1. UE-13 : Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Royaume-Uni.

2. Augmentation du PIB par heure ouvrée.

Source : OCDE, base de données sur la productivité.

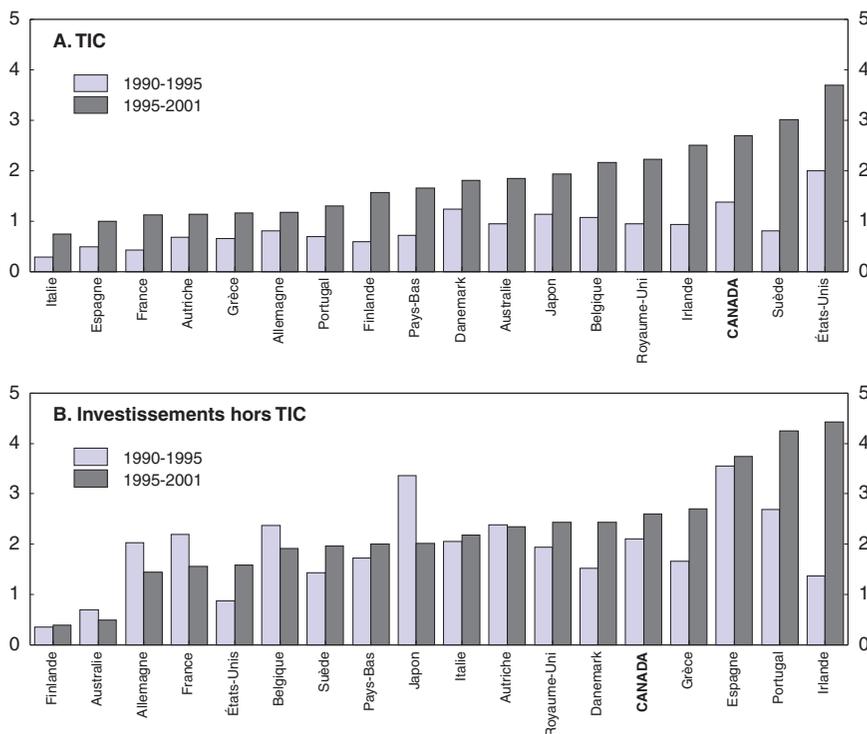
Graphique 1.7. **Accumulation de capital et intensité capitalistique**
Taux de croissance annuels moyens



Source : OCDE, base de données sur la productivité.

Graphique 1.8. Contribution des TIC et des investissements hors TIC à la croissance des services totaux du capital

Contribution en pourcentage à la croissance annuelle moyenne



Source : OCDE, base de données sur la productivité.

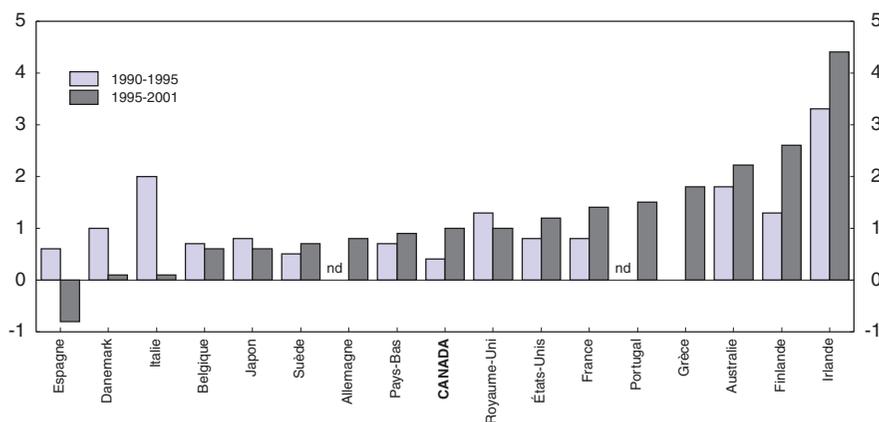
seulement directement, par le biais d'une plus forte intensité capitalistique, mais aussi parce que, en poussant les entreprises à réorganiser les procédés de production pour combiner tous les types d'intrants afin d'accroître leur production, ils peuvent stimuler la croissance de la productivité multifactorielle (OCDE, 2004). Néanmoins, ces effets ne se manifestent qu'avec un certain temps et, au Canada, on estime que les gains culminent trois ans après la réalisation de l'investissement (Leung, 2004). C'est là une raison supplémentaire de tabler sur une nouvelle accélération des gains de productivité dans le proche avenir.

Il est plus difficile de mesurer précisément l'augmentation du capital humain, dans la mesure notamment où un certain nombre d'observations donnent maintenant à penser que les niveaux d'alphabétisation pourraient être un

meilleur indicateur du capital humain que les mesures traditionnelles du niveau d'instruction (Coulombe *et al.*, 2004). Si l'on en juge d'après une série d'estimations, ce facteur pourrait avoir contribué pour environ 0.3 point de pourcentage par an à la croissance globale de la productivité du travail pendant la seconde moitié des années 90 (Crawford, 2003). Une autre série d'estimations indique que sa contribution pourrait avoir diminué pour s'établir à un peu moins de 0.2 point de pourcentage par an entre 1995 et 2001 après avoir dépassé 0.5 point pendant la première moitié des années 90 (Jorgenson, 2003). En tout état de cause, dans la base de données de l'OCDE sur la productivité, l'évolution du capital humain est pour l'instant incorporée dans les estimations de la croissance de la productivité multifactorielle, qui s'est accélérée depuis le milieu des années 90 pour atteindre environ 1 pour cent par an au Canada (graphique 1.9).

Dans une perspective plus lointaine, la principale difficulté sera de faire en sorte que la forte amélioration des niveaux de vie se poursuive malgré le départ en retraite de la génération du baby-boom. La part de la population d'âge actif dans la population totale se réduisant, une accélération de la croissance de la productivité serait nécessaire pour compenser l'effet exercé par la démographie sur le nombre total d'heures ouvrées afin de maintenir la croissance du PIB. Il existe un certain nombre de moyens de stimuler la croissance de la productivité, et une accélération, même légère, peut, si elle est durable, se traduire au fil du temps par des résultats nettement meilleurs. L'intensification de la concurrence sur les marchés de produits est un facteur essentiel pour pousser à l'accélération des gains de productivité, et

Graphique 1.9. **Estimations de la croissance de la productivité multifactorielle**
Pourcentage annuel de variation, 1995-2001



Note : Ces estimations attribuent les éventuelles augmentations du capital humain à la croissance de la productivité multifactorielle.

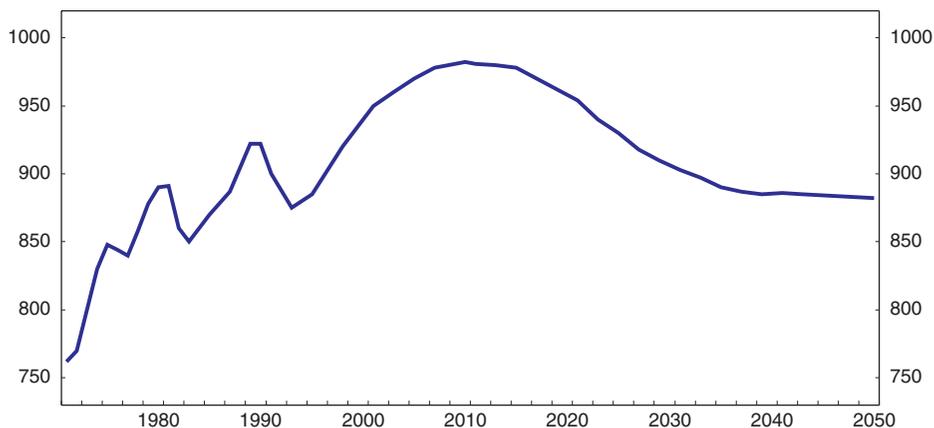
Source : OCDE.

l'on examinera au chapitre 2 les mesures qui pourraient développer la concurrence. Quant aux mesures qui pourraient améliorer les gains de productivité en favorisant une croissance de l'intensité capitaliste et du développement du capital humain, elles sont analysées au chapitre 3.

On prévoit que la population canadienne d'âge actif (16 à 64 ans) commencera à baisser à partir de 2011, abstraction faite de toute entrée nette d'immigrants. Du point de vue des niveaux de vie, le plus important est le nombre annuel moyen d'heures ouvrées par personne dans l'ensemble de la population, qui constitue un indicateur plus précis de l'utilisation adéquate de main-d'œuvre (graphique 1.10). Dans le cas du Canada, on constate aussi que le nombre moyen d'heures ouvrées culminerait aux alentours de 2011 avant de commencer à baisser sur la base des politiques existantes. Le nombre annuel moyen d'heures ouvrées par personne constitue une base pour examiner l'incidence des mesures, base qui ne repose pas sur une définition de l'âge actif et que l'on peut donc utiliser pour envisager un plus large éventail d'options susceptibles d'affecter l'utilisation de la main-d'œuvre. On dispose en outre ainsi d'un indicateur direct de l'incidence exercée sur le PIB par habitant en prenant en compte l'ensemble de la population, personnes actives et inactives confondues.

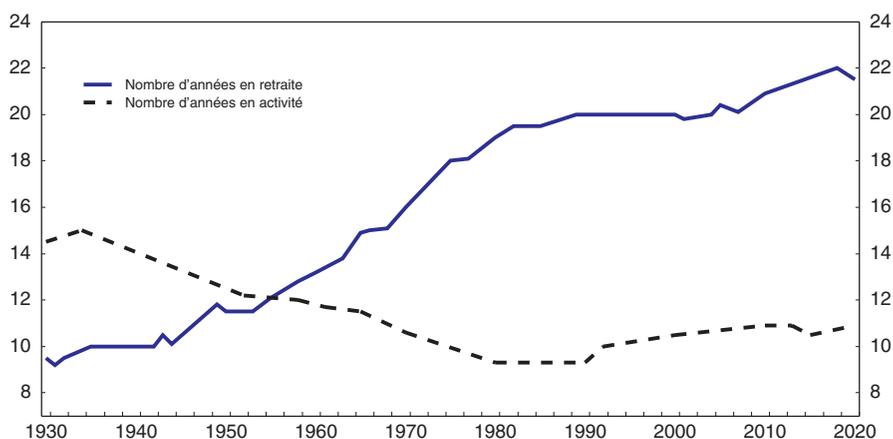
Diverses mesures pourraient être prises pour accroître le nombre moyen d'heures ouvrées. On pourrait augmenter légèrement le nombre total d'heures

Graphique 1.10. Nombre annuel moyen d'heures ouvrées par personne
1971-2050



Source : Life Paths (Statistique Canada), sur la base d'hypothèses mises au point par le Groupe de travail sur le vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.

Graphique 1.11. Nombre d'années qu'un homme de 50 ans peut espérer passer encore en activité puis en retraite¹



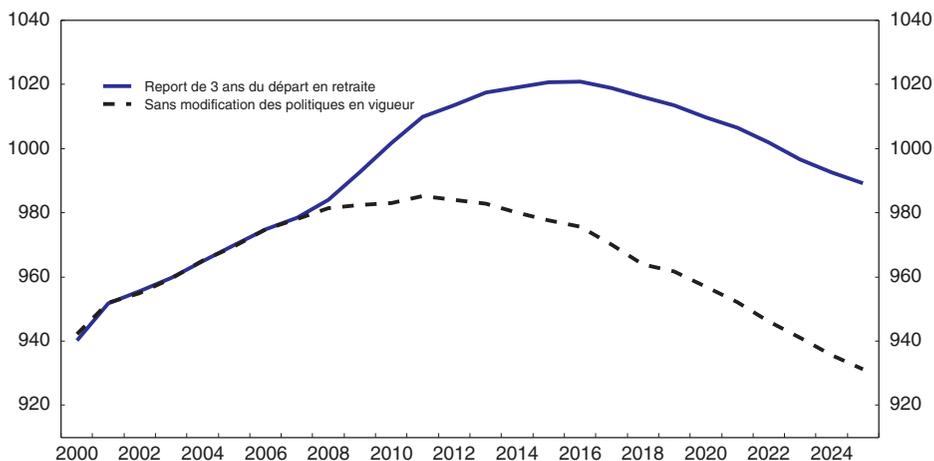
1. Pour les hommes de 50 ans ayant une activité rémunérée et un certain attachement à la population active.
 Source : Projet de recherche sur les politiques (2004).

ouvrées en s'attaquant plus résolument au chômage et au sous-emploi. Des gains plus significatifs seraient obtenus si l'on retardait l'âge moyen de la retraite. L'âge moyen de la retraite des hommes est passé de 65 ans avant la seconde guerre mondiale à un peu plus de 61 ans, tandis que le nombre d'années passées en retraite, qui était de 9, se situe aujourd'hui aux alentours de 20 (graphique 1.11). Néanmoins, il suffirait d'allonger de trois ans la durée de la vie active pour accroître de manière permanente l'offre de main-d'œuvre par rapport au scénario fondé sur l'hypothèse de politiques inchangées, et retarder la baisse inévitable du nombre annuel moyen d'heures ouvrées par personne (graphique 1.12).

Le nombre annuel moyen d'heures ouvrées permet également de simuler plus précisément l'impact d'une affectation différente du nombre total d'heures ouvrées sur l'ensemble de la vie afin de mieux tenir compte des préférences individuelles et de privilégier les résultats sur l'ensemble de la durée considérée. On pourrait ainsi se faire une idée des effets économiques de la réorientation nouvelle de la conception de la politique sociale canadienne qui tend désormais à privilégier les résultats escomptés sur toute la durée de la vie (voir annexe 1.2). Cette méthode peut ainsi permettre d'évaluer l'impact de la décision de parents ayant des enfants de moins de 12 ans qui choisissent de réduire leur durée de travail (par exemple d'un jour par quinzaine) et, pour compenser sur l'ensemble de leur vie, de travailler un plus grand nombre d'heures ultérieurement, peut-être en retardant leur départ en retraite⁴. Bien que ce scénario réduise le nombre moyen d'heures pendant la période de transition – entraînant une baisse du PIB

Graphique 1.12. **Incidence d'un report du départ en retraite sur le nombre d'heures ouvrées**

Nombre annuel d'heures ouvrées par personne



Source : Projet de recherche sur les politiques (2004).

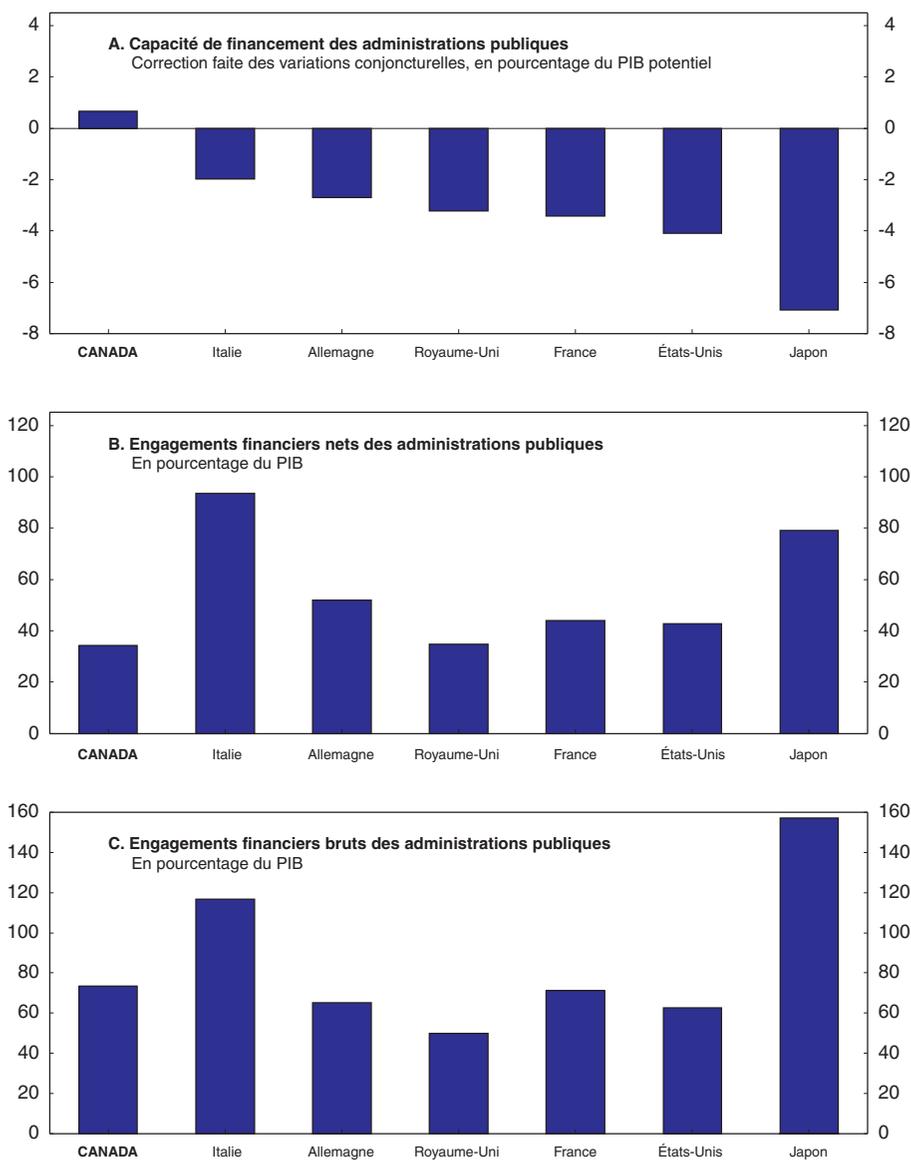
par habitant, toutes choses égales d'ailleurs –, le nombre moyen d'heures pourrait être, à plus long terme, presque aussi élevé qu'il l'aurait été autrement. On pourrait également utiliser le même instrument pour analyser les implications de différentes approches de l'apprentissage tout au long de la vie, le temps consacré à l'étude étant compensé par une augmentation ultérieure du nombre d'heures ouvrées.

Tout un éventail de mesures pourraient être mises en œuvre pour accroître le nombre total d'heures ouvrées ; ces mesures sont exposées au chapitre 3. Certaines permettraient de réduire plus efficacement les épisodes récurrents de non-participation à la population active, soit du fait de chômage, soit du fait de recours à l'aide sociale. Une autre possibilité serait d'accroître les gains après impôts actuellement faibles que peuvent espérer bon nombre de familles qui pourraient choisir de travailler plus longtemps si elles pouvaient ce faisant améliorer sensiblement leur situation économique. Une autre façon d'accroître le nombre total d'heures ouvrées tout en permettant une meilleure adéquation avec les préférences de chacun (Schellenberg, 2004) serait d'assurer une transition plus progressive et plus tardive de la vie active à la retraite.

Renforcer la soutenabilité à long terme des finances publiques

L'évolution démographique future affectera non seulement la progression des niveaux de vie d'ensemble (par le biais du taux de dépendance économique

Graphique 1.13. La situation budgétaire du Canada par rapport à d'autres pays
2003



Source : Statistique Canada ; OCDE.

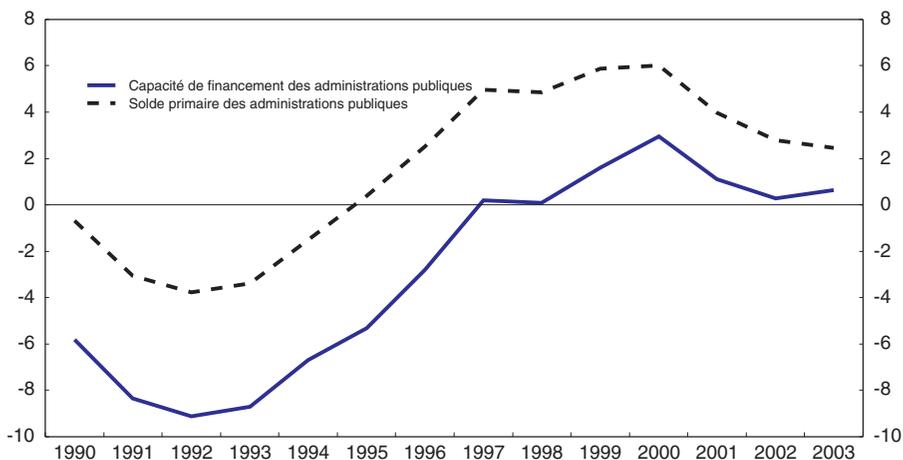
effectif) mais aussi la soutenabilité des finances publiques. Le Canada est déjà mieux placé que beaucoup de pays de l'OCDE pour faire face aux pressions liées au vieillissement, en partie parce que sa position budgétaire actuelle est plus saine (graphique 1.13). Néanmoins, d'un point de vue budgétaire, le profil démographique actuel est plus favorable qu'il ne l'a été depuis une génération, et plus positif qu'il ne le sera pendant les cinquante prochaines années. Gérer de manière efficace l'incidence de la démographie sur les finances publiques est un enjeu majeur pour les autorités.

Introduction d'éléments à moyen terme dans le cadre budgétaire

Le cadre budgétaire du gouvernement fédéral est prudent, et depuis le milieu des années 90, il est axé sur un horizon de planification de deux ans ; néanmoins, des prévisions sur cinq ans sont présentées dans la mise à jour d'automne. Cette stratégie a été adoptée afin de remédier aux lacunes de la méthode antérieurement utilisée pour engager l'assainissement des finances publiques : lorsque l'horizon de planification était plus éloigné, l'assainissement budgétaire semblait toujours être programmé pour les dernières années de la période considérée et non pour l'exercice budgétaire présent. Le passage à un modèle de budgétisation exigeant un effort d'assainissement dans le futur immédiat s'est révélé un choix positif, et le Canada a effectivement amélioré de manière spectaculaire sa situation budgétaire (graphique 1.14). Une autre décision importante a été de modifier les règles du régime de pensions du Canada et du régime de rentes du Québec (RPC/RRQ), essentiellement en relevant les taux de cotisation afin de les porter aux niveaux nécessaires pour assurer la viabilité des régimes (voir chapitre 4).

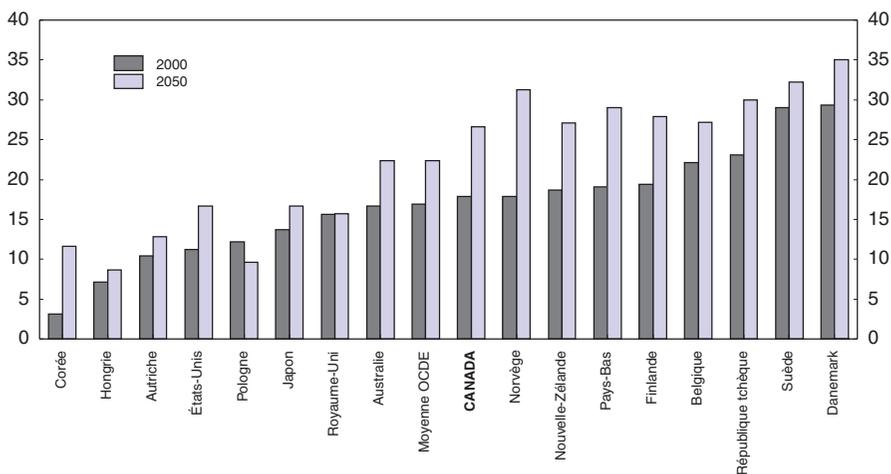
Depuis 1997, l'objectif est désormais d'équilibrer le budget chaque année, voire de dégager des excédents. Cet objectif reflète l'importance attachée à un élément essentiel de la soutenabilité à long terme, qui est la position de départ et la tendance croissante ou décroissante de la dette. Quant à savoir si l'objectif d'équilibrer au minimum le budget est suffisamment ambitieux, cela dépend de la façon dont on évalue les pressions budgétaires futures. Plusieurs pays ont adopté une stratégie plus résolue de « préfinancement », qui vise à dégager d'importants excédents pour faire baisser la dette plus rapidement et disposer ensuite d'une marge de manœuvre plus importante pour la laisser augmenter lorsque les pressions liées au vieillissement s'intensifieront. Le Danemark et la Suède par exemple visent à dégager des excédents de l'ordre de 2 pour cent sur l'ensemble du cycle économique au niveau des administrations publiques. Néanmoins, ces deux pays (et beaucoup d'autres) sont confrontés à une augmentation des dépenses liées à l'âge plus faible que le Canada (graphique 1.15). Force est de reconnaître qu'une telle stratégie exige une stricte discipline politique pour continuer à dégager des excédents budgétaires sur plusieurs années (Elmeskov, 2004), même si divers

Graphique 1.14. **Assainissement budgétaire**
En pourcentage du PIB



Source : Statistique Canada ; OCDE.

Graphique 1.15. **Dépenses publiques liées à l'âge**
En pourcentage du PIB



Source : Dang *et al.* (2001).

mécanismes juridiques peuvent être utilisés pour la renforcer, comme c'est le cas par exemple en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

Le gouvernement canadien a fait un utile premier pas en vue d'incorporer certaines considérations à long terme dans le cadre budgétaire fédéral avec l'introduction, dans le budget 2004, de l'objectif d'une réduction du ratio dette fédérale/PIB à 25 pour cent d'ici dix ans. Cette disposition aidera à placer le pays en meilleure posture pour faire face aux pressions liées au vieillissement de la population. L'objectif en question sera atteint aussi longtemps que la stratégie budgétaire restera prudente (avec notamment un remboursement limité de la dette) et que l'économie canadienne continuera d'enregistrer de bons résultats. L'objectif particulier qui a été retenu est conforme à l'analyse économique de la soutenabilité budgétaire, et il est regrettable que cela n'ait pas été précisé dans le budget : cela aurait favorisé l'adhérence de l'opinion publique à une stratégie budgétaire de long terme.

Une évaluation de la stratégie budgétaire la mieux adaptée en longue période pour l'ensemble du pays serait améliorée par l'intégration de ces objectifs fédéraux dans un cadre de soutenabilité budgétaire plus transparent (voir chapitre 4). Un tel cadre serait nettement plus pertinent s'il couvrait tous les niveaux d'administration au lieu de tenir uniquement compte des mesures fédérales. Un instrument de ce type permettrait aussi de déterminer les points où des pressions risquent d'apparaître et d'évaluer les implications à long terme de différentes politiques possibles.

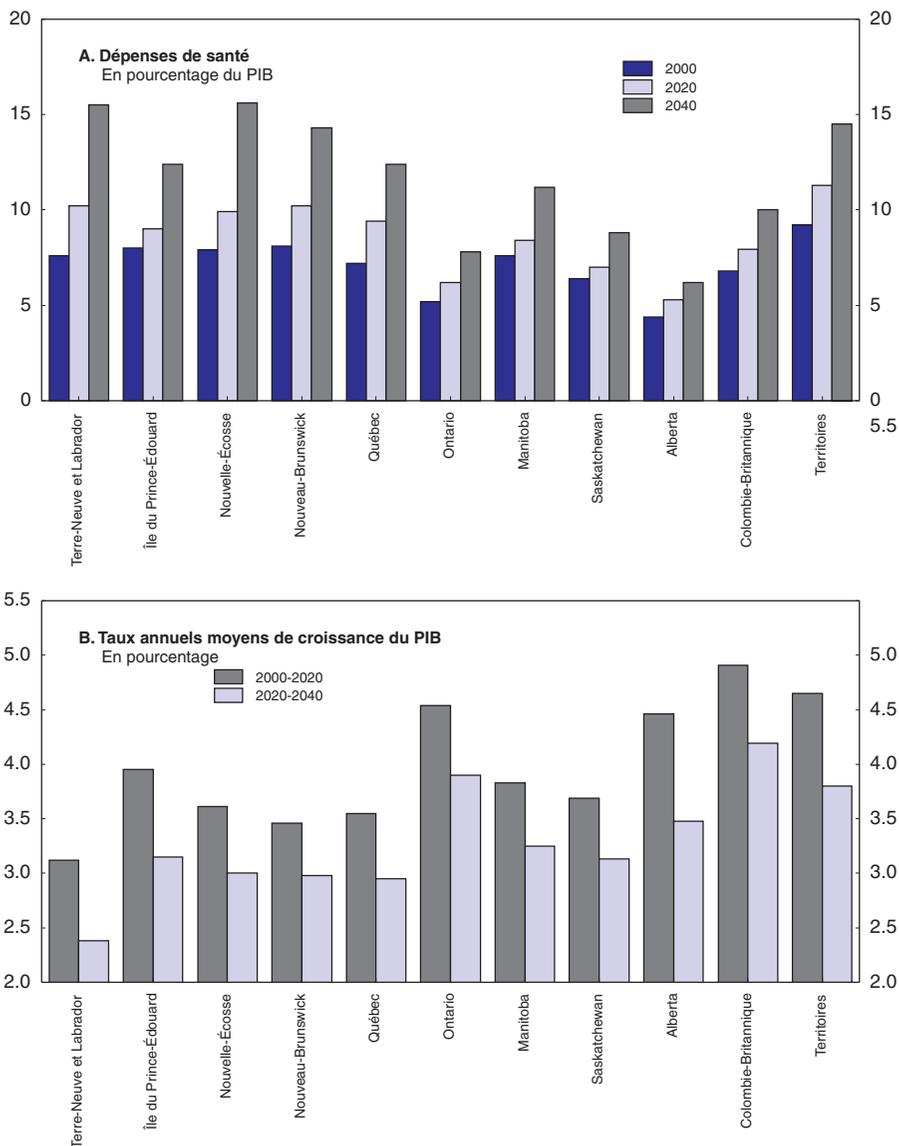
Selon des prévisions antérieures de l'OCDE concernant les administrations publiques, il faudrait que le Canada dégage un excédent primaire de 3.7 pour cent du PIB entre 2005 et 2050 pour que sa dette nette rapportée au PIB atteigne cette dernière année un niveau équivalent à celui de 2000 (Dang *et al.*, 2001) : rappelons qu'en 2003, l'excédent primaire corrigé des variations conjoncturelles a été de 3.3 pour cent de PIB. Néanmoins, des calculs distincts concernant la situation du gouvernement fédéral montrent que le budget de ce dernier paraît suivre une trajectoire tenable jusqu'en 2040 (Jackson et Matier, 2002 ; Kennedy et Matier, 2003 ; Conference Board du Canada, 2004b)⁵. Il convient de souligner que toutes les prévisions à long terme sont entourées de très fortes incertitudes et sont sensibles aux définitions et aux hypothèses retenues. La population canadienne vieillira plus tardivement que celle de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ce qui signifie que les pressions exercées sur les dépenses du fait du vieillissement de la population augmenteront encore après 2040. Ces calculs indiquent cependant tous l'importance de suivre attentivement l'évolution de la situation, dans la mesure notamment où différents scénarios montrent que des différences apparemment minimales peuvent spectaculairement modifier les perspectives. Ainsi, si l'excédent des administrations publiques était de 0.5 pour cent et non pas de 1.0 pour cent de PIB jusqu'en 2020, la dette serait plus importante de

20 points de PIB d'ici 2040. Plus spectaculaire encore, si la progression des dépenses réelles de santé par habitant était plus rapide de 0.5 pour cent chaque année, la dette serait plus importante de près de 60 points de PIB en 2040 (voir *Étude précédente*).

Provinces et territoires sont confrontés à des perspectives très diverses, dans la mesure où la croissance démographique, la composition de la population, les perspectives économiques et les situations de départ des comptes publics sont différentes dans chaque cas (graphique 1.16). En particulier, les provinces qui pourront dégager des excédents budgétaires avant que les pressions liées au vieillissement de la population n'atteignent leur point culminant seront mieux placées pour gérer la transition démographique malgré une rapide augmentation des taux de dépendance économique des personnes âgées et un ralentissement de la croissance de la population d'âge actif. Selon des analyses effectuées en 2002, les finances publiques de la Nouvelle-Écosse, du Manitoba, de la Colombie-Britannique et des Territoires n'étaient pas soutenables à long terme, les ratios dette/PIB devant dépasser leurs niveaux actuels, même en supposant que tous les excédents budgétaires soient utilisés pour rembourser la dette publique (Jackson et Matier, 2002). Si l'on retient des hypothèses plus pessimistes sur la croissance des dépenses de santé, toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve, du Saskatchewan et de l'Ontario se trouveraient dans une situation budgétaire intenable.

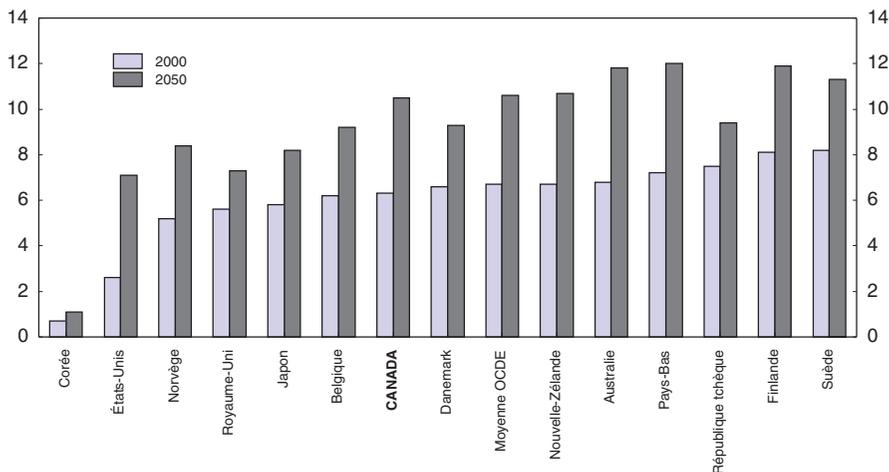
Les pensions publiques des régimes RPC et RRQ suivant une trajectoire soutenable, le principal enjeu budgétaire se situera bien évidemment au niveau des provinces et concernera les dépenses de santé. De fait, l'élévation des revenus, les pressions de la technologie et le vieillissement démographique devraient alourdir encore les dépenses de santé à l'avenir, ce qui fait naître des craintes pour le long terme. L'augmentation des dépenses au titre de la santé et de la prise en charge de longue durée au Canada devrait être supérieure à la moyenne de la zone de l'OCDE, les États-Unis, les Pays-Bas et l'Australie étant les seuls autres pays où elle progressera encore plus vite (graphique 1.17). Des études antérieures laissent également présager que le vieillissement démographique exercera de fortes pressions sur les budgets de santé du Canada (Robson, 2001 ; Ruggeri, 2002). Le point essentiel est le taux de « valorisation » – c'est-à-dire la modification de la valeur des services de santé fournis par personne, correction faite de l'âge et non compris les effets de prix. Au Canada, les dépenses publiques de santé resteraient inférieures à 10 pour cent du PIB en 2040 si les taux de valorisation restaient à leurs niveaux des années 90, mais elles s'envoleraient pour dépasser 30 pour cent du PIB si le taux de valorisation retrouvait son niveau des années 80 (Jackson et McDermott, 2004)⁶. Le ralentissement des taux de valorisation du secteur public pendant les années 90 a tenu en partie à l'accélération de la croissance des dépenses privées de santé : les taux de valorisation des dépenses totales de santé pourraient donc donner une

Graphique 1.16. **Variations prévues selon les provinces**
2000-2040



Source : Jackson et Matier (2002).

Graphique 1.17. **Dépenses publiques liées à l'âge au titre de la santé et de la prise en charge de longue durée**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données sur la productivité.

image plus réaliste des pressions futures sur les finances publiques (tableau 1.4).

Les craintes concernant le taux de valorisation ne sont pas hypothétiques : le secteur de la santé a été au centre de l'élection fédérale de juin 2004, tous les partis indiquant leur intention de consacrer des ressources publiques plus importantes à l'amélioration des services de santé et l'opinion semblant manifestement souhaiter voir accroître les ressources consacrées à ce secteur. Même les plans existants se traduiront probablement par une accélération des dépenses publiques, à partir du moment où les médicaments dont le coût est exorbitant et les soins à domicile seront harmonisés sur l'ensemble du pays, comme le prévoit le Plan décennal d'action pour la santé. La situation budgétaire à long terme pourrait donc être moins favorable qu'elle ne le semblerait à première vue, ce qui rend d'autant plus nécessaire de la surveiller attentivement dans un cadre de soutenabilité complet. Il est également important de revoir les limitations actuelles du système destiné à freiner les hausses futures de coûts et de l'adapter pour qu'il permette de faire face de manière efficiente et efficace à l'accroissement futur de la demande.

Tableau 1.4. **Taux de valorisation et prévisions des dépenses totales de santé**
En pourcentage du PIB

	Dépenses publiques de santé		
	2001	2020	2040
Hypothèse concernant le taux de valorisation :			
Taux moyen en :			
1980-89	6.9	12.6	33.5
1990-99	6.9	8.2	11.4
1975-2001	6.9	10.2	18.6
Taux égal à la croissance de la productivité	6.9	10.1	15.4
	Dépenses totales de santé		
	2001	2020	2040
Hypothèse concernant le taux de valorisation :			
Taux moyen en :			
1980-89	9.4	16.3	39.3
1990-99	9.4	11.9	17.0
1975-2001	9.4	13.6	23.5
Taux égal à la croissance de la productivité	9.4	13.7	20.3

Source : Jackson et McDermott (2004).

Les pénuries de personnel médical et le sous-investissement en équipements de pointe qui entraînent des délais d'attente excessifs sont souvent considérés comme les principaux points faibles du système de santé. Néanmoins, on ne dispose jusqu'à présent que d'informations limitées et parcellaires qui ne permettent guère d'entreprendre une évaluation objective et détaillée de la situation présente. Bien que d'importants progrès aient été faits ces derniers temps notamment par l'Institut canadien d'information sur la santé et Statistique Canada, la collecte des données, leur fiabilité et leur comparabilité entre les différents établissements ou provinces restent insuffisantes (ICIS 2004). Ces lacunes tiennent probablement en partie aux systèmes de gestion financière des hôpitaux et des services de santé ; en Ontario par exemple, une petite minorité d'hôpitaux ont des systèmes comptables par activités qui permettent d'analyser les coûts parallèlement aux résultats obtenus au niveau des patients. En remédiant à ces lacunes de l'information, il serait plus facile d'évaluer les pressions exercées par les coûts et d'identifier les moyens de les maîtriser. Ceci permettrait aussi de déterminer en toute objectivité si le système est véritablement sous-financé, comme les provinces le prétendent actuellement, ou s'il souffre essentiellement d'un manque d'efficacité.

La capacité des provinces à faire face à ces pressions futures sur les dépenses est une question qui devra être réglée, dans la mesure où la fourniture

des services de santé relève des juridictions provinciales, bien que les électeurs semblent généralement considérer que le gouvernement fédéral est largement responsable du financement des soins de santé. Il semblerait bien que les négociations souvent infructueuses qui aboutissent à des ajustements irréguliers et substantiels des transferts de l'État fédéral aux provinces rendent difficile toute planification pluriannuelle (et donc toute affectation efficiente des ressources) et découragent les provinces d'entreprendre des réformes à plus long terme. Néanmoins, le Plan décennal d'action pour les soins de santé adopté par les Premiers ministres en septembre 2004 devrait donner des bases plus solides et plus stables aux mécanismes de financement, ce qui permettra aux responsables provinciaux de consacrer toute leur attention à l'amélioration de l'organisation et de la fourniture des services de santé.

Conclusions

Le présent chapitre a exposé la situation macroéconomique actuelle et les forces à l'œuvre qui constituent le contexte dans lequel s'inscrivent les défis que le Canada devra relever au cours des prochaines années du fait du vieillissement de la population. Le cadre macroéconomique est sain et l'orientation des politiques mises en œuvre est prudente ; le pays a par ailleurs mis en place des mécanismes qui lui laissent une certaine marge de manœuvre en cas d'événements imprévus sans compromettre la réalisation des objectifs à long terme dans des circonstances normales. Le gouvernement a par ailleurs procédé à un certain nombre de réformes structurelles qui ont contribué à ces bons résultats (voir annexe 1.3). Compte tenu de l'évolution démographique qui se profile, il faut dans un premier temps faire en sorte que l'amélioration des niveaux de vie se poursuive, même lorsque le rapport des actifs aux consommateurs baissera, la seconde priorité étant de trouver le moyen de préserver la soutenabilité des finances publiques lorsque les pressions qui s'exercent sur les dépenses, essentiellement au titre de la santé, se renforceront en même temps que s'élèvera le taux de dépendance économique des personnes âgées.

Les trois chapitres qui suivent sont consacrés aux mesures qui pourraient aider le pays à relever ces deux défis majeurs. Le chapitre 2 examine la contribution que peut apporter une concurrence intensive sur les marchés de produits à l'accélération des gains de productivité, en encourageant la recherche de produits nouveaux ou plus sophistiqués et en améliorant les procédés de production de manière à réduire les coûts. Le chapitre 3 traite dans un premier temps des mesures qui stimuleraient les investissements en capital physique, dont l'accumulation dope la production de chaque individu. La section suivante est consacrée à l'acquisition de capital humain, l'accent étant mis sur l'éducation des adultes. La troisième et dernière section du chapitre présente un certain nombre de moyens qui permettraient d'accroître le nombre total d'heures ouvrées : résorption des « poches » de

chômage élevé et persistant, valorisation de l'allongement de la durée du travail, et renforcement de l'attrait financier du maintien en activité pour les travailleurs âgés qui sont actuellement poussés à prendre leur retraite. Le chapitre 4 passe en revue les stratégies qui renforceraient la soutenabilité des finances publiques et attire notamment l'attention sur les dispositions institutionnelles qui risquent de rendre plus difficile la recherche des moyens les plus efficaces d'obtenir les résultats souhaités en matière de santé, tout en contenant la progression des dépenses de santé à l'intérieur de limites gérables.

Notes

1. Cette tendance, si elle se poursuit, aura notamment pour effet d'accroître au fil du temps l'incidence de la valeur globale des actifs sur la consommation privée, dans la mesure où les effets de richesse exercés par le marché de l'immobilier paraissent plus puissants que ceux exercés par les marchés financiers (Pichette, 2004).
2. Environ la moitié de la différence avec les États-Unis tient aux méthodes de mesure.
3. Ainsi, l'enquête menée par les bureaux régionaux de la Banque du Canada pour l'été 2004 indique que 83 pour cent des entreprises interrogées prévoient que la hausse de l'IPC resterait à l'intérieur de la fourchette d'objectifs au cours des deux années suivantes. Bien que ce pourcentage soit plus faible que lors de l'enquête précédente où il s'établissait à 95 pour cent, la différence tient pour l'essentiel à la hausse des prix de l'énergie.
4. Un scénario analogue a d'ailleurs été mis au point par le groupe chargé du Projet de recherche sur les politiques, mais il suppose que ce serait l'ensemble de la population, et non pas le parent individuel concerné, qui travaillerait une année de plus ultérieurement. Cela supposerait un transfert des possibilités de consommation vers les parents qui réduisent leur durée de travail au détriment du reste de la population (Projet de recherche sur les politiques, 2004). On a néanmoins constaté qu'un tel scénario n'entraînerait pratiquement aucune modification du niveau à long terme du PIB par habitant.
5. Ces études reposent sur des méthodologies différentes. Jackson et Matier (2002) et le Conference Board (2004b) ont établi des prévisions budgétaires à long terme tandis que Kennedy et Matier (2003) calculent les écarts budgétaires et incluent le RPC et le RRQ dans les comptes fédéraux.
6. Les dépenses publiques seraient également plus élevées à long terme si l'inflation était plus rapide dans le secteur de la santé que dans l'ensemble de l'économie.

Bibliographie

- Amano, R. et S. van Norden (1993), « A Forecasting Equation for the Canada-US Exchange rate », *The Exchange Rate and the Economy*, Conférence organisée à la Banque du Canada, 22-23 juin 1992, Ottawa.
- Andrea, D.J. et B.C. Smith (2002), « The Canada-US Border: An Automotive Case Study », Center for Automotive Research and Altarum Institute, janvier.
- Bailliu, J. et E. Fujii (2004), « Exchange Rate Pass-Through and the Inflation Environment in Industrialized Countries: An Empirical Investigation », Banque du Canada Document de travail n° 21.
- Banque du Canada (2003), *Rapport sur la politique monétaire*, octobre.
- Borowski, D. et C. Couharde (2003), « The Exchange Rate Macroeconomic Balance Approach: New Methodology and Results for the Euro, the Dollar, the Year and the Pound Sterling », *Open Economies Reviews*, 14:169-190.
- ICIS (2004), Base de données canadienne SIG, Indicateurs de rendement financier des hôpitaux 1999-00 à 2001-02.
- Conference Board of Canada (2004a), *Open for Business? Canada's Foreign Direct Investment Challenge*, juin.
- Conference Board of Canada (2004b), *Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments*, février.
- Conference Board of Canada (2004c), *Understanding Health Care Cost Drivers and Escalators*, mars.
- Coulombe, S., J-F. Tremblay et S. Marchand (2004), « Performance en littératie, capital humain et croissance dans 14 pays de l'OCDE, Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes », Statistique Canada et Ressources humaines et développement des compétences Canada.
- Crawford, A. (2003), « Productivity Growth in Canada and the G7 », in M. Fratianni *et al.*, (eds.), *Sustaining Global Growth and Developments*, Ashgate, Williston.
- Dang, T., P. Antolin et H. Oxley (2001), « Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending », OECD Economics Department Working Papers n° 305.
- Devereux, M. et C. Engel (2003), « Monetary Policy in the open Economy Revisited: Price Setting and Exchange Rate Flexibility », *Review of Economic Studies*, 70(4), pp. 765-83.
- Direction de la Prévision (2000), « Quels déterminants des taux de change à long terme », Note de conjoncture internationale, décembre.
- Elmeskov, J. (2004), « Ageing, Public Budgets, and the Need for Policy Reform », *Review of International Economics*, 12(2), pp. 233-242.
- Finances Canada (2004), Plan budgétaire.

- FMI (2004), « Canada: Selected Issues », mars.
- Fortin, P. (2001), « Cible d'inflation; la solution du trois pour cent », IRPP *Enjeux publics*, février.
- Goldfarb, D. et W.B.P. Robson (2003), « Risky Business: US Border Security and the Threat to Canadian Exports », CD Howe Institute Commentary, *The Border Paper*, mars.
- Hicks, P. (2002), « Preparing for Tomorrow's Social Policy Agenda », Société de recherche sociale appliqué, Document de travail 02-04, novembre.
- Jackson, H. et C. Matier (2002), « Public Finance Implications of Population Ageing: An Update », Finances Canada, Document de travail, juillet.
- Jackson, H. et A. McDermott (2004), « Health-Care Spending: Prospect and Retrospect », Analytical Note, Direction des politiques économiques et fiscales, Finances Canada, janvier.
- Jorgenson, D. (2003), « Information Technology and the G7 Economies », Harvard University, décembre, document interne, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/jorgenson/>.
- Kennedy, S. et C. Matier (2003), « Comparing the Long-term Fiscal Outlook for Canada and the United States Using Fiscal Gaps », Papier soumis à la conférence économique de Statistique Canada, 12-13 mai.
- Kramer, C. (1996), « FEERs and Uncertainties: Confidence Intervals for the Fundamental Equilibrium Exchange Rate of the Canadian Dollar », Document de travail du FMI, juillet.
- Leung, D. (2004), « The Effect of Adjustment Costs and Organizational Change on Productivity in Canada: Evidence from Aggregate Data », Banque du Canada Document de travail 2004-1, Ottawa.
- Ministère du Commerce international (2003), *L'ALENA : déjà dix ans. Rapport préliminaire*, www.dfait-maeci.gc.ca/eet.
- OCDE (2004), *The Economic Impact of ICT, Measurement, Evidence and Implications*, Paris.
- Ontario ministère des Finances (2004), *Plan budgétaire*.
- Pain, N., A. Mourougane, F. Sédillot, et L. Le Foulher (à paraître), « Changes to the International Trade Model », Document de travail de l'OCDE.
- Pichette, L. (2004), « Les effets de richesse sont-ils importants au Canada ? », *La Revue de la Banque du Canada*, printemps.
- Rao, S. et J. Tang (2004), « Contribution of Transnational Corporations to Canada's Competitiveness », Direction générale de l'analyse des politiques micro-économiques, Industrie Canada, Projet, mai.
- Roy, F. (2004), « Commerce du Canada avec la Chine », Analytical Paper, Statistique Canada, juin.
- Stark, A. et T.C. Sargent (2003), « Is There Downward Nominal Wage Rigidity in the Canadian Phillips Curve », ministère des Finances Document de travail, 2003-01.
- Statistique Canada (2003), « Variations de l'indice des prix du commerce international de marchandises ».
- Williamson, J. (1994), « Estimates of FEERs », in *Estimating Equilibrium Exchange Rates*, edited by J. Williamson, Institute for International Economics.
- Williamson, J. et M. Mahar (1998), « Current Account Targets » Appendix A du chapitre in *Real Exchange Rate for the Year 2000*, Institute for International Economics.

- Ruggeri, J. (2002), « Population Ageing, Health Care Spending and Sustainability: Do We Really Have a Crisis? », Caledon Institute of Social Policy, septembre.
- Robson, W.P. (2001), « Will the Babyboomer Bust the Health Budget? », *C.D. Howe Institute Commentary*, février.
- Schellenberg, G. (2004), *Enquête sociale générale 2003 sur l'engagement social*, Statistique Canada.
- Sharpe, A. (2004), « Recent Productivity Developments in Canada and the United States: Productivity Growth Deceleration Versus Acceleration », *International Productivity Monitor* n° 8, printemps.
- Wren-Lewis, S. et R. Driver (1998), *Real Exchange Rate for the Year 2000*, Institute for International Economics.

*Annexe 1.1***Taux de change d'équilibre fondamental pour le Canada**

La notion de « taux de change d'équilibre » est l'une des questions macroéconomiques les plus controversées. Elle n'en est pas moins importante parce qu'elle donne une idée du degré de désalignement d'une certaine monnaie. Elle est particulièrement utile lorsque d'amples fluctuations du taux de change coïncident avec une stabilité générale des fondamentaux économiques, ce qui a été récemment le cas du Canada.

Plusieurs méthodes permettent d'estimer les taux de change d'équilibre, mais aucune d'entre elles n'est totalement satisfaisante (voir Direction de la Prévision, 2000 qui en fait un tour d'horizon). Dans la présente annexe, on a retenu la méthode du taux de change d'équilibre fondamental, mise au point par Williamson (1994), et on l'a appliquée au Canada. Le taux de change d'équilibre est défini en termes réels et effectifs comme le taux de change qui permet à l'économie d'être en équilibre à la fois sur le plan intérieur et sur le plan extérieur. Selon ces estimations de l'OCDE, le dollar canadien n'était guère éloigné de son niveau d'équilibre au quatrième trimestre de 2003, résultat qui concorde largement avec les estimations du FMI, obtenues sur la base des parités de pouvoir d'achat (FMI, 2004).

Conformément à la méthode utilisée par Wren-Lewis et Driver (1998), le taux de change d'équilibre fondamental est estimé en ne prenant en compte dans le modèle que la balance commerciale et en utilisant des équations de commerce multilatérales classiques. Cette méthode offre l'avantage de la simplicité, et il est de ce fait relativement facile de déterminer les facteurs expliquant un taux de change d'équilibre fondamental déterminé et d'examiner sa sensibilité à diverses hypothèses. Des calculs ont été récemment faits selon la même méthode pour la zone euro, le dollar, le yen ou la livre britannique (Borowski et Couharde, 2003).

Calcul du taux de change d'équilibre fondamental pour un objectif donné de balance des paiements courants

On calcule l'écart entre le taux de change actuel et le taux de change d'équilibre d'une part, et l'écart entre le niveau « souhaité » de la balance des paiements courants (ou l'objectif) et son niveau actuel d'autre part. On utilise alors cette relation pour calculer la différence entre le taux de change et son niveau d'équilibre.

On examine pour le Canada un modèle à un seul pays, le reste du monde étant une variable exogène, et on fait intervenir un certain nombre d'autres hypothèses simplificatrices. *Premièrement*, on suppose que les prix des importations et des exportations sont intégralement déterminés par les prix étrangers¹. Cette hypothèse n'a guère de chances de se vérifier dans la pratique, un certain nombre d'études ayant montré que la répercussion du taux de change sur les prix des importations est incomplète pour les pays de l'OCDE. Néanmoins, pour le Canada, l'élasticité des prix des échanges par rapport aux prix

étrangers est très proche de l'unité, et dans certains cas, elle n'en est pas statistiquement différente (Pain *et al.*, à paraître)². Deuxièmement, le revenu d'investissement et les transferts sont supposés indépendants du taux de change effectif réel. Troisièmement, la production potentielle n'est pas affectée par le taux de change réel.

La définition de la balance commerciale donne l'équation suivante :

$$TB = p_X X - p_M RM$$

où TB est la balance commerciale, X et M respectivement les volumes des exportations et des importations, P_X et P_M respectivement les prix des exportations et des importations et R le taux de change effectif réel.

Il est simple de dériver une relation entre l'écart de la balance commerciale par rapport au niveau souhaité et l'écart correspondant des exportations, des importations et du taux de change réel :

$$(1) \quad \frac{dT B}{p_M \cdot R \cdot M} = \tau \frac{dX}{X} - \frac{dR}{R} - \frac{dM}{M} \quad \text{ou} \quad \tau = \frac{p_X X}{p_M R \cdot M} \quad \text{où} \quad \tau = \frac{p_X X}{p_M R \cdot M}$$

où dZ désigne l'écart de la variable Z par rapport à son niveau d'équilibre Z^* .

X et M peuvent être exprimés comme une fonction de la demande et du taux de change effectif réel.

(2) $X = a Y_w^{\eta_X} R^{\epsilon_X}$ et (3) $M = b Y_w^{\eta_M} R^{\epsilon_M}$ où Y_w est la demande intérieure (PIB dans notre cas) et Y_w la demande extérieure à laquelle doivent répondre les exportateurs canadiens, a et b étant des constantes.

Les relations (2) et (3) peuvent être réécrites comme suit :

(4) $\frac{dX}{X} = \eta_X OG_w + \epsilon_X \frac{dR}{R}$ et (5) $\frac{dM}{M} = \eta_M OG - \epsilon_M \frac{dR}{R}$ où $OG_w = \frac{dY_w}{Y_w}$ et $OG = \frac{dY}{Y}$ respectivement les écarts de production étranger et canadien.

De plus, en notant $ca = \frac{CA}{pY}$, la balance des opérations courantes en pourcentage du PIB et $ca^* = \frac{CA^*}{p^* Y^*} \approx \frac{CA^*}{pY^*}$, l'objectif de la balance des paiements courants, l'écart de la balance commerciale peut être exprimé comme suit :

$$(6) \quad \frac{dT B}{p_M \cdot R \cdot M} = \frac{dCA}{p_M \cdot R \cdot M} = \frac{1}{\mu} (ca - ca^*) \quad \text{où} \quad \mu = \frac{p_M RM}{pY}$$

En combinant les équations (1), (4), (5) et (6), on obtient une relation entre la déviation du taux de change effectif réel par rapport à son niveau d'équilibre, la déviation de la balance courante par rapport à son objectif et l'écart relatif de production (c'est-à-dire la différence entre les écarts de production intérieur et étranger).

$$(7) \quad \frac{dR}{R} = \frac{1}{\mu} \left[\frac{1}{\tau \epsilon_X + \epsilon_M - 1} (ca - ca^*) + \mu (\eta_M OG - \tau \eta_X OG_w) \right]$$

$$\text{où} \quad \tau = \frac{p_X X}{p_M R \cdot M} \quad \text{et} \quad \mu = \frac{p_M RM}{pY}$$

Paramètres et résultats

La déviation du taux de change effectif réel par rapport à son niveau d'équilibre est alors calculée en utilisant l'équation (7), les données trimestrielles étant tirées du n° 75 des *Perspectives économiques* et les élasticités des échanges de Pain *et al.* (à paraître) (tableau I.A1.1).

Tableau I.A1.1. Paramètres utilisés dans l'estimation

ϵ_x	ϵ_M	η_x	η_M
-1.05	-0.33	1	1

Note : ϵ_x et ϵ_M sont respectivement l'élasticité prix du volume des exportations et des importations. η_x et η_M l'élasticité demande du volume des exportations et des importations.
Source : Pain *et al.* (à paraître).

Avec cette méthode, les estimations du désalignement dépendent largement de la façon dont l'objectif de la balance courante est exprimé. Étant donné les incertitudes qui entourent le calcul d'un tel objectif, on présente un intervalle de confiance plutôt qu'une estimation ponctuelle³, en utilisant non seulement l'objectif concernant la balance des paiements courants calculé par Williamson et Mahar (1998) pour le Canada (objectif qui est estimé à zéro)⁴, mais aussi d'autres hypothèses (voir tableau I.A1.2). Un éventail allant de -1 à 2 pour cent du PIB a été retenu pour deux raisons. *Premièrement*, la plupart des pays du G7 ont un objectif qui se situe dans cet intervalle selon Williamson et Mahar (1998). *Deuxièmement*, dans leurs calculs pour le Canada, les auteurs ont procédé à un ajustement ponctuel de -1.8 pour cent de PIB du solde épargne/investissement.

Tableau I.A1.2. Estimations du taux d'échange d'équilibre fondamental pour le Canada au troisième trimestre 2003

Objectif concernant la balance des paiements courants (en pourcentage du PIB)	-1	0	1	2
Écart par rapport à l'équilibre, en pourcentage ¹	-3.9	-2.6	-1.4	-0.2

1. Un signe négatif indique que le taux de change effectif est inférieur à son niveau d'équilibre, c'est-à-dire qu'il est sous-évalué.

Source : OCDE.

Cette estimation suggère qu'au troisième trimestre de 2003, le taux de change effectif réel était proche de son niveau d'équilibre.

Limites de la méthode

L'un des inconvénients de cette méthode est qu'aucun modèle n'assure la conformité entre l'évaluation de la production tendancielle et celle des flux de capitaux structurels. Plus important encore, on exclut toute rétroaction du taux de change effectif fondamental sur les intrants pour la production tendancielle et les flux de capitaux structurels. Enfin, cette méthode ne donne aucune indication sur la nature des principaux facteurs qui influencent la valeur du dollar canadien⁵.

Notes

1. Dans le calcul, cette hypothèse implique $P_x = P_M = P_W$ où P_W est le prix étranger.
2. S'agissant du prix des importations, ce résultat tient largement au fait que l'élasticité des prix étrangers est par construction égal à l'unité pour les prix de certaines importations de marchandises calculés par Statistique Canada, par souci de cohérence avec les données communiquées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Statistique Canada, 2003).
3. On notera cependant que cette méthode n'est pas suffisante pour quantifier les erreurs d'estimation, dans la mesure où elle ne règle pas la question des incertitudes des paramètres, incertitudes qui peuvent être significatives (voir Kramer, 1996).
4. Il va de soi que les objectifs calculés par Williamson et Mahar (1998) présentent un certain nombre d'inconvénients dans la mesure où ils ont été estimés pour 2001, et un ajustement ponctuel a été fait dans le calcul de l'objectif pour le Canada, les auteurs n'étant pas convaincus de la réussite de l'important assainissement budgétaire. Néanmoins, malgré ces lacunes, ces estimations sont les plus récentes dont on dispose pour les objectifs de la balance courante.
5. Les analyses réalisées à partir d'une équation du taux de change calculée par Amano et van Norden (1993) donnent certaines informations à ce sujet, et indiquent qu'une hausse des prix des produits de base peut influencer la valeur courante du dollar canadien.

*Annexe 1.2***Pour un futur programme de politique sociale**

Plusieurs analystes et chercheurs canadiens ont réexaminé le cadre qui sous-tend la politique sociale, et l'étude commandée à la Société de recherche sociale appliquée a contribué de manière déterminante à ce travail (Hicks, 2002). Elle identifie trois principaux objectifs qui détermineront le programme futur de politique sociale : développer toujours plus l'apprentissage tout au long de la vie ; accroître le ratio producteurs/consommateurs (c'est-à-dire l'inverse du ratio de dépendance économique effectif) ; et reconsidérer les incitations à la retraite et la réaffectation du temps de loisir. Ce travail identifie les nouveaux grands axes de l'action des pouvoirs publics, en comparant les stratégies actuelles et d'éventuelles approches nouvelles. On notera cependant que de nombreux facteurs affectent les résultats sur l'ensemble de la vie, et que l'action des pouvoirs publics n'est qu'un élément parmi d'autres.

Vers plus de flexibilité tout au long de la vie – Plus de travail et plus d'apprentissage

Les politiques actuelles tendent à concentrer le travail rémunéré sur une période de plus en plus courte au milieu de la vie – dans la mesure où elles encouragent l'allongement des études et le départ anticipé à la retraite. Les efforts qui visent à développer l'apprentissage en milieu de carrière ou à libérer du temps pour prendre en charge des parents malades, par exemple, réduisent essentiellement le temps jusque là consacré au travail. Autrement dit, la poursuite des politiques actuelles, qui visent à donner plus de temps libre au cours de la vie active, aggraverait au lieu de le résoudre le problème imminent, lié à la démographie, à savoir la baisse du ratio producteurs/consommateurs (c'est-à-dire l'inverse du taux effectif de dépendance économique).

À l'avenir, on pourrait davantage prendre en compte la possibilité de réaffecter la durée la plus longue sur laquelle on peut agir dans l'intérêt de tous – c'est-à-dire le temps passé en retraite (en bonne santé) – et en tirer parti pour concevoir des mesures visant simultanément :

- l'objectif à long terme de la flexibilité sur l'ensemble de la vie. Il s'agit par là de donner à l'individu davantage de choix concernant la durée, l'intensité et l'organisation du travail ; l'apprentissage ; l'aide à des personnes dépendantes; les loisirs ; enfin, les activités culturelles et non marchandes sur l'ensemble de la vie (par exemple, en autorisant la réorganisation et la réaffectation des heures ouvrées sur l'ensemble de la vie avec plus de flexibilité, et en ne limitant pas les efforts à mieux équilibrer la vie familiale et professionnelle à un moment donné) ;
- l'objectif à moyen terme de l'allongement de la durée totale consacrée au travail et à l'apprentissage – en permettant en outre plus facilement à ceux qui travaillent ou qui apprennent de se libérer pour venir en aide à des proches. En d'autres termes, le

temps de loisir libéré pendant la retraite ne peut être simplement réaffecté à des activités de loisirs à d'autres étapes de la vie.

Vers une vision globale de l'existence et de la garantie de ressources

À l'heure actuelle, la garantie de ressources est encore conçue dans une optique ponctuelle : les mesures actives visant à améliorer les conditions d'existence relèvent essentiellement de systèmes distincts et fragmentés : éducation, intégration au marché du travail, etc.

À l'avenir, on pourrait adopter une stratégie préventive, mieux intégrée, à l'intérieur d'un nouveau cadre d'action couvrant tout à la fois la garantie de ressources, l'apprentissage et l'intégration au marché du travail – l'objectif global étant d'assurer l'insertion sociale sur l'ensemble de la vie (c'est-à-dire de lutter à la fois contre l'exclusion sociale et d'assurer les ressources permettant à l'individu d'exploiter pleinement son potentiel tant dans l'économie que dans la collectivité). Il faudrait pour ce faire concevoir une stratégie couvrant à la fois les ressources financières et tout un éventail d'actifs qui ne se limiteraient pas au capital humain mais qui s'étendraient au logement, au patrimoine financier, aux ressources d'information et (peut-être) au capital social et aux espaces civiques.

- s'agissant de l'acquisition de connaissances et de l'intégration au marché du travail, il faudrait envisager l'intégration sur l'ensemble de la vie, en comblant les lacunes de l'enseignement à toutes les étapes ;
- s'agissant du filet de sécurité, on pourrait désormais s'employer à remédier aux problèmes persistants – notamment ceux qui marquent toute une vie et qui s'étendent aux générations suivantes, en laissant davantage aux individus et aux familles le soin de remédier aux problèmes de courte durée et non récurrents liés à la faiblesse des revenus ou à l'insécurité économique.

Vers une plus grande efficacité des investissements sociaux

À l'heure actuelle, l'investissement social (avec ses retombées pour l'avenir) est l'objectif fondamental de l'action des pouvoirs publics. Néanmoins, les mesures mises en œuvre sont en fait fondées sur les dépenses (et leurs retombées au moment présent). Les dépenses publiques (qu'il s'agisse de transferts, de dépenses directes ou de subventions et contributions) sont généralement évaluées du point de vue de leurs effets immédiats ou à court terme. Ainsi, les transferts aux individus peuvent permettre de dépasser un certain seuil de revenu disponible, les services facilitent le passage de l'aide sociale au travail, et l'enseignement permet d'acquérir un certain niveau de compétences.

On pourrait repenser ces mesures pour les aligner sur leurs objectifs fondamentaux d'investissement social. Il faudrait pour cela privilégier les dispositifs qui s'améliorent au fil du temps en incorporant automatiquement les enseignements de l'expérience. On se fonderait pour ce faire sur des calculs précis des rendements escomptés plus tard dans la vie ; ainsi :

- comment les compétences acquises par l'individu devraient normalement être utilisées et récompensées ultérieurement sur le marché du travail et plus tard dans la vie ;
- dans quelle mesure l'action des pouvoirs publics pourrait aider les bénéficiaires à éviter une pauvreté ou un désavantage persistants, notamment en fin de vie.

Ces informations seraient enregistrées pour pouvoir être utilisées de manière préventive – les individus, les familles, la société civile et les employeurs recevant les informations qui leur permettraient d'investir efficacement en qualifications.

Vers la responsabilité : Associer décentralisation et intégration horizontale au moyen de nouveaux instruments

Comparativement aux autres pays, le Canada obtient aujourd'hui de bons résultats en matière d'intégration verticale (qui consiste à associer décentralisation et responsabilité ministérielle) et d'intégration horizontale (c'est-à-dire l'harmonisation de l'action menée dans différents domaines). Néanmoins, pendant les années 90, il ne disposait pas encore des instruments qui auraient permis cette intégration simultanée lorsque plusieurs acteurs au niveau de l'administration étaient en cause. Au cours de la décennie, la nécessité de resserrer les liens avec les provinces, les partenaires sociaux et la société civile est devenue de plus en plus manifeste.

À l'avenir, la complexité ne cessera de croître en raison des pressions exercées pour une meilleure intégration horizontale (couvrant les mesures prises par les différents ministères au niveau de l'administration et recoupant bon nombre de disciplines sociales et de santé qui étaient traditionnellement séparées). À cela s'ajoute le fait qu'en mettant davantage en œuvre des stratégies axées sur toute la durée de la vie et sur l'investissement social, on augmente fortement le nombre d'acteurs intervenant dans le système et on accroît par là-même la complexité de leurs relations.

*Annexe 1.3***Progrès des réformes structurelles**

La présente annexe récapitule les recommandations formulées dans la précédente *Étude économique* et indique les mesures prises ainsi que tout autre changement politique majeur annoncé depuis lors.

Élever les taux d'emploi par des réformes du marché du travail***Recommandations antérieures***

- Allonger la période nécessaire pour pouvoir bénéficier de l'assurance-emploi afin de la rapprocher des normes internationales, et supprimer les variations entre les régions.
- Continuer d'examiner les raisons du recours croissant aux prestations d'assurance-maladie et invalidité pour veiller à ce qu'elles ne soient pas détournées de leur objectif et ne servent pas à éviter les dispositions plus rigoureuses.
- Déterminer si les programmes de dépenses fiscales offerts au niveau fédéral et au niveau des provinces aux bénéficiaires d'une aide pourraient être simplifiés afin d'améliorer les incitations au travail.
- Utiliser plus largement les prestations liées à l'emploi.
- Renforcer les obligations en matière de formation et de recherche d'emploi et envisager de recourir plus largement à des programmes de déroutement.
- Adopter un système d'évaluation et d'estimation plus rigoureux.
- Améliorer la comparabilité des données entre les provinces et en élargir leur champ pour permettre une meilleure évaluation des PAMT.
- Cibler les PAMT vers les mesures à plus court terme en réduisant l'importance des programmes de formation coûteux et de longue durée.
- Réduire les obstacles à la mobilité en mettant en œuvre des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) pour toutes les professions.

Mesures prises

- Les critères applicables aux travailleurs saisonniers des zones rurales et isolées pour leur permettre de bénéficier de l'assurance-emploi ont été assouplis en mai 2004.
- Introduction dans le système d'assurance-emploi d'une allocation de bienveillance pour motif familial d'une durée de six semaines pour permettre aux travailleurs de

prendre soin d'un enfant, parent ou conjoint gravement malade ou mourant. La projection de l'emploi est assurée pour les salariés qui prennent un tel congé.

- Au Québec, introduction d'un salaire de compensation à partir de janvier 2005 pour aider les travailleurs à faible revenu et encourager la participation au marché du travail.
- Poursuite de la mise en œuvre d'accords de reconnaissance mutuelle.

Améliorer le capital humain

Recommandations antérieures

- Évaluer la façon dont l'accroissement des dépenses d'enseignement affecte la participation aux enseignements tertiaires, et voir dans quelle mesure, l'aide financière publique répond aux besoins.
- Poursuivre les recherches sur ce qui peut être fait pour remédier aux taux élevés d'abandon des études, pour déterminer notamment tout lien éventuel entre le faible niveau d'instruction et l'abandon des études.
- Voir si le sous-financement est responsable d'une pénurie de places de formation des adultes pour les groupes à risque.
- Étendre le programme de prêts aux étudiants à un plus grand nombre de familles à revenu intermédiaire, lier les remboursements au niveau de revenu et privilégier les prêts au détriment des bourses.

Mesures prises

- Mesures prises en faveur de l'enseignement dans le budget fédéral 2004 : création d'un Bon d'études canadien de 2 000 dollars canadiens pour les enfants de familles à faible revenu nés après 2003 afin de leur permettre de suivre des études post-secondaires ; création d'une nouvelle bourse pour les étudiants de familles à faible revenu de première année de niveau post-secondaire; relèvement du plafond des prêts canadiens d'études, porté de 165 à 210 dollars canadiens par semaine.
- En février 2003, la nouvelle prestation invalidité pour enfants a été créée pour aider les familles à revenu faible ou modeste à faire face à la lourde charge financière que représente l'éducation d'enfants souffrant d'un handicap physique ou mental grave et durable.

Accroître la productivité par l'innovation

Recommandations antérieures

- Étendre les financements concurrentiels à tous les intervenants, en particulier aux laboratoires publics.
- Continuer de simplifier le processus de demande de crédits d'impôt au titre de la R-D.
- Mettre rapidement en œuvre les recommandations prioritaires élaborées lors du Sommet national de novembre 2002 sur la *Stratégie de l'innovation*.

Mesures prises

- Financements prévus dans le budget fédéral 2004 : augmentation annuelle de 90 millions de dollars canadiens aux trois conseils fédéraux canadiens chargés de financer la recherche fondamentale ; augmentation de 20 millions de dollars canadiens par an des crédits destinés à compenser les coûts indirects de la recherche effectuée par les universités et les hôpitaux de recherche ; crédit supplémentaire de 60 millions de dollars canadiens à Génome Canada pour renforcer ses travaux de recherche.
- Depuis 2002, un certain nombre de services ont été renforcés pour améliorer la procédure à suivre pour bénéficier du crédit d'impôt au titre de la Recherche scientifique et du développement expérimental.
- Le gouvernement a pris des mesures concrètes pour améliorer la performance du Canada en matière d'innovation et a mis en œuvre certaines des recommandations du Sommet national.

Accroître la productivité en améliorant le fonctionnement des marchés

Recommandations antérieures

- Poursuivre les efforts faits pour ouvrir plus largement le Canada aux échanges internationaux.
- Réduire les obstacles aux prises de participation étrangères chaque fois que possible, notamment dans les secteurs des télécommunications, des transports aériens et de la radiotélévision.
- Appliquer l'Accord sur le commerce intérieur et fixer de nouveaux objectifs.
- Renforcer l'Accord sur le commerce intérieur en améliorant le processus de règlement des différends, et envisager à titre de solution de repli le vote à la majorité et la reconnaissance mutuelle des normes.
- Accélérer la déréglementation dans le secteur de l'électricité, et briser les quasi-monopoles existant dans chaque province au niveau de la production.
- Continuer de renforcer les incitations du marché, notamment dans l'industrie laitière où les aides restent importantes.
- Créer un cadre équitable pour le soutien de revenu qui n'empêche pas l'ajustement économique, et s'y tenir.
- Réduire les obstacles au développement du commerce électronique et examiner les questions fiscales en mettant en œuvre les recommandations des groupes consultatifs sur le commerce électronique.

Mesures prises

- Le gouvernement de l'Ontario a annoncé dans son budget 2004 son intention de réformer le secteur de l'électricité. Les tarifs de l'électricité seront davantage alignés sur les coûts.
- Une initiative nationale destinée à venir en aide au secteur agricole a été définie dans le Cadre de politique agricole. Une aide directe est fournie aux producteurs pour les aider à faire face aux pressions à court terme. Des mesures d'accompagnement sont prévues dans les domaines de la sécurité alimentaire, d'une production respectueuse

de l'environnement, de la science et de l'innovation, de la rénovation et de la gestion des risques. Mise en œuvre de plans environnementaux volontaires dans l'agriculture : incitations du gouvernement fédéral fondées sur un partage des coûts à l'intention des producteurs des régions à haut risque, dans l'espoir qu'ils adopteront des pratiques bénéfiques ou amélioreront les infrastructures. Des incitations sont également prévues pour la conversion des terrains érodables.

- Presque toutes les recommandations des groupes consultatifs sur le commerce électronique qui relèvent de la juridiction fédérale ont été mises en œuvre. On travaille actuellement à mettre en place d'un groupe d'étudiants chargés d'aider les entreprises dans le domaine du commerce électronique, à proposer en ligne tous les services de l'administration, et à définir le rôle du Canada dans la création d'un organe neutre de règlement des différends intérieurs et internationaux touchant des relations en ligne.

Secteur financier

Recommandations antérieures

- Préciser les critères permettant de déterminer s'il convient d'approuver une importante fusion bancaire.
- Poursuivre l'harmonisation des normes réglementaires, et réduire le nombre des organismes intervenants.

Mesures prises

- En décembre 2003, le Comité des Sages a soumis un rapport au ministre fédéral des Finances recommandant un organe unique de réglementation et un code législatif unique pour les marchés de valeurs. Dans le budget 2004, le gouvernement fédéral a souscrit à la principale recommandation du Comité et s'est engagé à travailler à cet effet avec les gouvernements provinciaux.
- En février 2003, les ministres provinciaux responsables des titres ont constitué une commission chargée d'étudier une réforme structurelle de la réglementation en la matière. Dans le cadre d'une initiative distincte, deux provinces (Saskatchewan et Québec) ont entrepris de fusionner les organes de réglementation financière au sein de chacune de leur juridiction.
- Le ministère des Finances du Canada a publié un document en juin 2003 précisant les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics s'intéressent aux grandes opérations de fusion dans le secteur bancaire. Ce document soulevait un certain nombre de questions ayant trait aux fusions bancaires, et un processus de consultation sur ces questions a pris fin en décembre 2003. Le gouvernement a l'intention d'annoncer prochainement sa stratégie générale à l'égard des grandes opérations de fusion dans le secteur bancaire. Le Bureau de la concurrence a également entrepris l'examen des « Lignes directrices pour les fusionnements appliquées au secteur bancaire », et de nouvelles lignes directrices en la matière devraient être prochainement rendues publiques.

Fiscalité

Recommandations antérieures

- S'agissant des mesures fiscales futures, donner la priorité d'abord à l'allègement des impôts sur les sociétés, puis aux réductions de l'imposition des personnes physiques.

- Envisager de passer d'une base d'imposition fondée sur les salaires, le revenu des personnes physiques et des sociétés au profit d'une base fondée sur la valeur ajoutée ou la consommation.
- Éliminer progressivement le traitement fiscal préférentiel du secteur fondé sur l'exploitation des ressources naturelles.

Mesures prises

- Parmi les mesures prévues dans le budget fédéral 2003 concernant l'imposition des sociétés figurait la suppression progressive de l'impôt fédéral sur le capital. Étaient également prévues la réduction par étapes, de 28 à 21 pour cent – taux applicable aux autres secteurs –, du taux d'imposition applicable au revenu relatif à des ressources, ainsi que la suppression par étapes de la déduction relative aux ressources en faveur d'une déduction au titre des redevances effectives et des impôts miniers acquittés, pour mieux harmoniser le traitement des coûts entre les différents projets et les différents secteurs.
- La déduction pour amortissement du matériel informatique a été portée de 30 à 45 pour cent, et le taux applicable aux équipements d'infrastructure pour l'accès au haut débit, à l'Internet et autres réseaux a été porté de 20 à 30 pour cent dans le budget fédéral de 2004.
- Diminution de l'imposition des sociétés annoncée dans le budget 2004 d'un certain nombre de provinces, mais relèvement dans certaines autres.

Dépenses publiques

Recommandations antérieures

- Adopter un cadre à moyen terme et présenter l'incidence sur cinq ans de toutes les décisions au moment de l'adoption du budget.
- Publier à l'avance un ordre de priorité pour les propositions de dépenses éventuelles en fin d'exercice.
- Rétablir les principaux éléments du processus d'examen des programmes.
- Atténuer les désaccords entre le gouvernement fédéral et les provinces sur l'équilibre (déséquilibre) budgétaire vertical supposé en parvenant à un consensus sur les faits.
- Examiner la méthode de fixation des taux pour l'assurance-emploi et les ramener au niveau nécessaire pour atteindre les objectifs du programme. Éviter d'écartier davantage le programme des principes de l'assurance.
- Améliorer la gouvernance des fondations indépendantes et préciser leurs objectifs.
- Mettre davantage l'accent sur le taux de rendement lors du choix des investissements d'infrastructure.
- Moderniser le processus de gestion des ressources humaines. Renforcer la responsabilisation des salariés et la flexibilité des rémunérations (y compris des primes).

Mesures prises

- Mise en place d'un objectif pour diminuer le ratio dette fédérale/PIB à 25 pour cent d'ici dix ans.

- Adoption d'une loi en Nouvelle-Écosse entérinant l'engagement de réduire la dette publique.
- Le ministre des Finances de l'Ontario a proposé une loi de transparence et de responsabilité budgétaires et un cadre de budgétisation des résultats afin de responsabiliser davantage les autorités budgétaires et d'améliorer l'efficacité des procédures actuelles.
- Le gouvernement a entrepris en mars 2004 une analyse pour juger de l'existence de déséquilibre budgétaire (www.fin.gc.ca/facts/fbcfacts8_e.html).

Santé

Recommandations antérieures

- Introduire un système mixte combinant la rémunération à l'acte et la capitation pour réduire les coûts une fois que l'on aura réglé le problème de la pénurie de médecins. Améliorer les informations sur les coûts de chaque procédure.
- Créer une base de données pour suivre l'évolution des principaux facteurs, tels que les listes d'attente, afin de cibler plus efficacement les dépenses.
- Accélérer la réforme des soins primaires sur la base des enseignements tirés des projets pilotes.
- Réformer les mécanismes de financement des hôpitaux afin de renforcer les incitations à améliorer l'efficacité. Envisager des mécanismes de financement fondés sur les résultats.
- Recourir plus largement aux mécanismes de participation aux frais dans les secteurs où cette méthode n'aura pas d'effet préjudiciable sur la santé.
- Préciser les raisons pour lesquelles l'assurance privée supplémentaire est effectivement exclue par la réglementation, et examiner si ces raisons sont valables dans tous les cas où l'interdiction est actuellement imposée.

Mesures prises

- L'Institut canadien pour l'information sur la santé poursuit son travail d'harmonisation des données des différentes provinces, notamment des indicateurs de résultats financiers.
- Création d'ici le 1^{er} avril 2004 d'un nouveau Transfert canadien pour la santé dans le cadre du Renouveau 2003 de l'Accord sur la santé. Il couvre la fraction de l'actuel Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (numéraire et points d'impôt) correspondante à la proportion actuelle des dépenses de santé dans les dépenses sociales des provinces qui bénéficient de ce transfert fédéral. En créant le Transfert canadien en matière de santé, le gouvernement fédéral assure une augmentation annuelle prévisible des transferts à ce titre et améliore la transparence et la lisibilité des aides fédérales au dispositif.
- Le Renouveau 2003 de l'Accord sur la santé a annoncé de nouveaux investissements dans un fonds de réforme pour aider les soins primaires, les soins à domicile et la couverture des médicaments dont le coût est exorbitant. Les Premiers ministres des différentes provinces se sont mis d'accord pour veiller à ce qu'au moins 50 pour cent des résidents de leurs juridictions aient accès dès que possible à un prestataire adéquat de soins de santé, 24 heures par jour et 7 jours par semaine, cet objectif

devant être intégralement atteint dans un délai de 8 ans. La couverture au premier dollar sera assurée pour un panier de services de soins à domicile aigus à court terme d'ici 2006. D'ici la fin de 2005-06, les Canadiens, quel que soit leur lieu de résidence, auront raisonnablement accès à la couverture des médicaments dont le coût est exorbitant. Des crédits ont également été annoncés par le gouvernement fédéral pour aider la mise en place de dossiers électroniques sur la santé et de services de télé-santé.

- Augmentation des crédits d'un certain nombre de provinces pour accroître le nombre de places de formation dans le domaine médical.
- Dans l'Ontario, création d'un impôt sur la santé, affectée aux dépenses de santé.
- En septembre 2004, les Premiers ministres ont adopté un plan décennal d'action pour la santé afin d'améliorer l'accès aux soins à domicile, aux services primaires et aux produits pharmaceutiques et de réduire les temps d'attente dans des domaines prioritaires tels que le cancer, les maladies cardiaques, l'imagerie diagnostique, le remplacement d'articulations et la restauration de la vue. Le gouvernement fédéral est convenu, sous réserve de l'accord du Parlement, de fournir de nouveaux crédits d'un montant de 41 milliards de dollars canadiens sur 10 ans. Les crédits fournis par le gouvernement fédéral seront utilisés par le gouvernement du Québec pour mettre en œuvre son propre plan.

Développement durable

Recommandations antérieures

- Utiliser plus largement l'analyse coût-avantage et les instruments économiques afin de mieux progresser vers les objectifs.
- Assurer la transférabilité des droits de l'eau et tarifier leur utilisation grâce au comptage de manière à couvrir intégralement les coûts.
- Augmenter les dédommagements pour les retraits de licences de pêche. Encourager une réduction de la taille du secteur de la pêche.
- Accroître la part des pêcheries gérées par des quotas individuels. Adopter une méthode fondée sur des règles pour déterminer les quotas et appliquer strictement les règles pour éviter la surpêche.
- Utiliser un instrument économique ayant la base la plus large possible pour réduire les coûts globaux de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Appliquer plus systématiquement le principe pollueur/payeur.

Mesures prises

- En 2003, financement du plan Défi climat du Canada pour aider à sa mise en œuvre dans des domaines tels que l'énergie renouvelable, le rendement énergétique, le transport respectueux de l'environnement et de nouveaux combustibles de remplacement (2 milliards de dollars canadiens sur 5 ans). Les échanges d'émissions de GES sont un élément essentiel de ce plan, et les détails du système d'échange des gros émetteurs industriels sont en cours de développement.
- Les normes d'émissions de plus en plus strictes du NO_x et des COV seront alignées sur les normes des États-Unis. De nouvelles réglementations réduiront le contenu en soufre du carburant automobile.

- Initiatives prises par l'Ontario (système de plafonnement des émissions de NO et de SO₂ des centrales électriques) et par la Colombie-Britannique (droits modulés pour les pollueurs industriels).
- Plusieurs provinces ont adopté une stratégie, vision ou plan d'ensemble concernant l'eau dont les principaux axes sont les suivants : accent accru sur les principes de l'utilisateur et du pollueur, suivi de la source au robinet de l'approvisionnement en eau potable de qualité, et prévention de transferts d'eau de grande ampleur au-delà des limites des bassins. L'Ontario vote actuellement une législation qui sera mise en œuvre cette année, autorisant les municipalités à faire payer l'intégralité du coût financier de la fourniture d'eau.
- Un plan national d'action est actuellement mis au point pour mesurer la capacité de pêche, évaluer la surcapacité, et recommander les moyens de parvenir à un équilibre entre la capacité et le stock de la ressource.
- Dans son budget 2004, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il accroîtrait ses investissements de 1 milliard de dollars canadiens pour aider les nouvelles technologies environnementales au cours des 7 prochaines années. De plus, 15 millions de dollars canadiens seront investis sur les deux prochaines années pour mettre au point et utiliser de meilleurs indicateurs environnementaux concernant la pureté de l'air, la pureté de l'eau et les émissions de GES.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
I. Principaux enjeux	23
Les résultats macroéconomiques dans le contexte de la mondialisation	24
L'amélioration des niveaux de vie en longue période	38
Renforcer la soutenabilité à long terme des finances publiques	47
Conclusions	56
Notes	58
Bibliographie	59
<i>Annexes</i>	
I. Taux de change d'équilibre fondamental pour le Canada	62
II. Pour un futur programme de politique sociale	66
III. Progrès des réformes structurelles	69
II. Concurrence sur les marchés de produits et performance macroéconomique	77
Performance économique et indicateurs de la concurrence	78
Le droit de la concurrence et son application	90
Politique de réglementation	95
Conclusions et mesures prioritaires	113
Notes	116
Bibliographie	120
III. Comment stimuler la productivité et l'utilisation de main-d'œuvre	123
Accélérer la croissance de la productivité	124
Favoriser l'accroissement du nombre total d'heures ouvrées sur l'ensemble de la vie	133
Conclusions et mesures prioritaires	147
Notes	150
Bibliographie	152

<i>Annexes</i>	
I. Réformes récentes de la fiscalité des entreprises	155
II. Prestations ordinaires dans le cadre de l'assurance emploi	157
IV. Renforcer la soutenabilité à long terme des finances publiques	161
Cadre de soutenabilité budgétaire à long terme	161
Assurer la soutenabilité du système de santé	171
Conclusions et mesures prioritaires	193
Notes	195
Bibliographie	197



Encadrés

1.1. Principales initiatives de dépenses et de recettes prévues par le budget fédéral de mars 2004	33
1.2. Le contexte international et les enjeux pour les entreprises canadiennes	36
2.1. Effets macroéconomiques des réformes réglementaires qui stimulent la concurrence sur les marchés de produits	90
2.3. Recours à la défense de l'efficacité dans le contrôle des fusions	94
2.2. Enseignements des réformes du marché de l'électricité en Ontario et en Alberta	108
3.1. Système de « bonus-malus » pour les entreprises	139
3.2. Projet d'autosuffisance	142
4.1. Régimes publics de retraite	163
4.2. Exemples de dispositions législatives prescrivant des analyses à long terme	169
4.3. Conclusions de la réunion des ministres de la Santé des pays de l'OCDE, mai 2004	173
4.4. Principales caractéristiques du système de santé canadien	174
4.5. Un plan décennal d'action pour la santé	182
4.6. Mécanismes de partage des coûts dans le secteur de la santé	186

Tableaux

1.1. Prévisions à court terme	29
1.2. Perspectives budgétaires, y compris les mesures prévues dans le budget de mars 2004	32
1.3. Chocs subis par le Canada du fait des importations et du taux de change des États-Unis	36
1.4. Taux de valorisation et prévisions des dépenses totales de santé	55
2.1. Production, emploi et productivité	79
2.2. Indices Hirschman-Herfindahl de concentration industrielle	83

2.3.	Pénétration des importations par branche manufacturière	84
2.4.	Dépenses intérieures brutes de R-D en pourcentage du PIB	88
2.5.	Effets potentiels de nouvelles réformes de la réglementation au Canada	91
3.1.	Formation liée à l'emploi, 2002	130
3.2.	Quelques caractéristiques des travailleurs saisonniers à long terme	135
3.3.	Subventions et caractéristiques	137
3.4.	Retraités récents	146
4.1.	Horizons budgétaires provinciaux	166
4.2.	Quelques exemples d'études de la soutenabilité budgétaire au Canada	170
4.3.	Indicateurs de productivité dans le secteur de la santé	178
4.4.	Financement des hôpitaux au Canada	189

Annexes

1.A1.1.	Paramètres utilisés dans l'estimation	64
1.A1.2.	Estimations du taux d'échange d'équilibre fondamental pour le Canada au troisième trimestre 2003	64
3.A2.1.	Nombre de semaines pendant lesquelles les prestations peuvent être versées	159

Graphiques

1.1.	Résultats macroéconomiques dans le contexte international	25
1.2.	Dispersion des résultats des marchés du travail provinciaux	27
1.3.	Taux d'intérêt et autres indicateurs de l'orientation de la politique monétaire	31
1.4.	Investissement direct étranger	39
1.5.	PIB par habitant	40
1.6.	Les sources de la croissance	41
1.7.	Accumulation de capital et intensité capitaliste	42
1.8.	Contribution des TIC et des investissements hors TIC à la croissance des services totaux du capital	43
1.9.	Estimations de la croissance de la productivité multifactorielle	44
1.10.	Nombre annuel moyen d'heures ouvrées par personne	45
1.11.	Nombre d'années qu'un homme de 50 ans peut espérer passer encore en activité puis en retraite	46
1.12.	Incidence d'un report du départ en retraite sur le nombre d'heures ouvrées	47
1.13.	La situation budgétaire du Canada par rapport à d'autres pays	48
1.14.	Assainissement budgétaire	50
1.15.	Dépenses publiques liées à l'âge	50
1.16.	Variations prévues selon les provinces	53
1.17.	Dépenses publiques liées à l'âge au titre de la santé et de la prise en charge de longue durée	54
2.1.	Indicateurs des réglementations macroéconomiques sur les marchés de produits	81
2.2.	Évolution de l'orientation de la réglementation dans certaines industries non manufacturières	82
2.3.	Marges bénéficiaires moyennes dans le secteur manufacturier, selon la structure du marché	85
2.4.	Marges bénéficiaires dans certains secteurs non manufacturiers	87
2.5.	Dépenses de R-D dans le secteur manufacturier, selon l'intensité de technologie	89
2.6.	Estimations des parts de marché des nouveaux entrants	102

2.7.	Tarifs des télécommunications	103
2.8.	Pénétration de la large bande et redevances d'utilisation	104
2.9.	Prix moyens de l'électricité	106
2.10.	Prix de détail du gaz naturel	110
2.11.	Tarifs aériens intérieurs moyens	112
3.1.	Gains de bien-être résultant de réductions d'impôt	125
3.2.	Résultats du PISA dans les différentes provinces canadiennes	127
3.3.	Niveau d'instruction et situation sur le marché du travail 2001	128
3.4.	Raisons pour lesquelles la demande de formation n'est pas satisfaite	131
3.5.	Variations régionales de l'indice des contre-incitations inhérentes à l'assurance-emploi	136
3.6.	Entreprises par branche et situation au regard des subventions	138
3.7.	Taux d'imposition marginal effectif combinant le taux fédéral et celui de l'Ontario	140
3.8.	Répartition du temps sur la durée de la vie dans les différents pays de l'OCDE	145
4.1.	Administration fédérale et provinces : soldes budgétaires et endettement net	162
4.2.	Dépenses de santé totales	176
4.3.	Offre de ressources	177
4.4.	Délais d'attente	179

STATISTIQUES DE BASE DU CANADA

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	9 976	Population des principales agglomérations urbaines (milliers, 2003)	
Superficie agricole, 1991, en pourcentage de la superficie totale	6.8	Montréal	3 575
		Toronto	5 102

LA POPULATION

Population (2003)	31 618 229	Population active (2003)	16 770 000
Densité au km ²	3.2	Emploi agricole (2003)	339 625
Accroissement naturel net (moyenne annuelle 1999-2003)	114 254	Immigration (moyenne annuelle 1999-2003)	223 689
Taux d'accroissement naturel pour mille habitants, moyenne 1999-2003	3.6	Accroissement de la population active, moyenne annuelle 1999-2003, pourcentage	2.0

LA PRODUCTION

PIB en 2003 (millions de dollars canadiens)	1 218 772	Origine du produit intérieur brut, 2003 (en pourcentage du total) :	
PIB par habitant (dollars canadiens)	38 547	Agriculture, sylviculture et pêche	2.3
Formation brute de capital fixe par habitant (dollars canadiens)	7 508	Industries extractives	3.6
Formation brute de capital fixe (pourcentage du PIB)	19.5	Industries manufacturières	17.2
		Construction	5.6
		Administration publique	5.6
		Autres	65.8

LE SECTEUR PUBLIC

Consommation des administrations publiques (2003, en pourcentage du PIB)	19.0	Composition du Parlement (octobre 2004)	Nombre de sièges	
Formation brute de capital fixe (2003, en pourcentage du PIB)	2.6		Chambre	Sénat
Recette courantes du gouvernement fédéral (2003, en pourcentage du PIB)	16.6	Libéraux	135	62
Dette du gouvernement fédéral (2003, en pourcentage des dépenses courantes)	223.6	Conservateurs	99	23
		Nouveaux démocrates	19	..
		Bloc québécois	54	..
		Indépendants	1	5

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations (2003)		Importations (2003)	
Exportations de biens et services, en pourcentage du PIB	37.9	Importations de biens et services en pourcentage du PIB	33.9
Principales marchandises exportées en pourcentage du total :		Principales marchandises importées en pourcentage du total :	
Produits de l'agriculture et de la pêche	7.3	Produits de l'agriculture et de la pêche	6.3
Produits de l'énergie	15.1	Produits de l'énergie	5.7
Produits de la forêt	8.6	Produits de la forêt	0.9
Biens et matériaux industriels	16.6	Biens et matériaux industriels	19.1
Machines et matériel	22.2	Machines et matériel	28.7
Produits automobiles	21.8	Produits automobiles	22.3
Autres produits	8.3	Autres produits	16.9
Principaux clients en pourcentage des exportations de marchandises :		Principaux fournisseurs en pourcentage des importations de marchandises :	
États-Unis	87.2	États-Unis	60.7
UE	4.4	UE	11.6
Japon	2.1	Japon	4.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : dollar canadien	Unités monétaires par dollar des États-Unis	
	Année 2003	1.401

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

Résumé

Les résultats économiques ont été satisfaisants, et les politiques macroéconomiques sont adéquates

- L'activité devrait progresser à un rythme proche de 3½ pour cent en 2005, et l'écart de production sera prochainement résorbé. La politique monétaire devrait progressivement cesser d'être expansionniste et l'orientation de la politique budgétaire doit demeurer neutre.
- Le dollar canadien s'est fortement apprécié en 2003 et n'est sans doute aujourd'hui guère éloigné de sa valeur fondamentale. Les entreprises canadiennes devront continuer de s'adapter en s'employant à accroître leur productivité pour préserver leur compétitivité. Les autorités devraient continuer de privilégier les mesures propres à accélérer les gains de productivité dans tous les secteurs.
- Le cadre macroéconomique étant sain et les politiques structurelles pour la plupart propices au bon fonctionnement de l'économie, le pays est à même de faire face au vieillissement de la population et de relever les défis qui lui sont liés, à savoir :
 - Poursuivre l'élévation des niveaux de vie grâce à une forte croissance de la productivité et à des mesures propres à freiner la réduction prévue du nombre moyen d'heures ouvrées dans l'ensemble de la population.
 - Assurer la soutenabilité des finances publiques, compte tenu notamment des tensions auxquelles seront soumises les dépenses de santé.

La concurrence sur les marchés de produits pourrait être intensifiée

- La concurrence est généralement très vive, mais la loi sur la concurrence pourrait être encore améliorée.
- Les restrictions qui limitent encore les échanges interprovinciaux devraient être levées, notamment pour les professions libérales.
- Les restrictions qui s'appliquent aux investissements directs étrangers devraient être supprimées, et les objectifs des autorités dans ce domaine devraient être atteints par d'autres moyens.
- Les autorités provinciales doivent ouvrir plus largement à la concurrence tous les segments des marchés de l'électricité.

Il faudrait s'attaquer aux obstacles qui entravent l'accroissement de l'intensité capitalistique et les investissements en capital humain

- Les autorités provinciales devraient alléger les taxes sur le capital en supprimant les taxes sur les ventes applicables aux biens d'équipement ainsi que les impôts sur le capital. Il faudrait poursuivre l'examen des déductions pour amortissement pour veiller à ce qu'elles soient alignées sur la durée de vie utile des équipements.
- Des programmes plus efficaces sont nécessaires pour l'éducation des adultes afin de d'augmenter le degré d'alphabétisation des Canadiens sans qualification et d'améliorer leurs perspectives sur le marché du travail.

Les mesures désincitatives au travail doivent être ajustées

- Les règles régissant l'assurance-emploi devraient être modifiées pour remédier au chômage persistant par une gestion des cas plus efficace et des règles d'activation plus strictes, en reconsidérant les prestations plus généreuses accordées dans les régions à fort chômage et en corrigeant le traitement favorable dont bénéficient les travailleurs saisonniers à temps plein. Un système de bonus-malus (modulation des cotisations) devrait être appliqué aux entreprises pour décourager le recours répété de certaines d'entre elles aux licenciements temporaires.
- Les contre-incitations qui résultent du niveau durablement élevé des taux marginaux effectifs d'imposition applicables aux familles à revenu modéré doivent être corrigées par un effort concerté de tous les niveaux d'administration. On pourrait utiliser des suppléments de revenu pour aider les bénéficiaires d'aide sociale à reprendre une activité.
- Les contre-incitations au maintien en activité qui sont actuellement inhérentes au régime de pensions du Canada devraient être supprimées et il faudrait assurer l'équité actuarielle du système pour ceux qui prennent une retraite anticipée comme pour ceux qui retardent leur départ en retraite, à l'instar de ce que le régime de rentes du Québec prévoit de faire.

Les pressions qui s'exercent sur les finances publiques devront être contenues

- La soutenabilité des finances publiques doit être suivie à tous les niveaux de gouvernements.
- Des améliorations structurelles s'imposent dans le secteur de la santé pour améliorer la qualité des données, réaliser des gains d'efficacité et encourager plus fortement l'amélioration des résultats dans le domaine de la santé. Des systèmes de financement des hôpitaux prenant en compte le coût des pathologies traitées et un plus large recours à des systèmes de rémunération mixtes des prestataires de soins primaires pourraient améliorer les incitations.
- Compte tenu de la contribution fédérale à long terme dont vont désormais bénéficier les budgets de santé des provinces, celles-ci devraient s'employer en priorité à rechercher des gains d'efficacité au lieu de demander des crédits fédéraux supplémentaires afin d'atteindre leurs objectifs en matière de santé.

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.

•

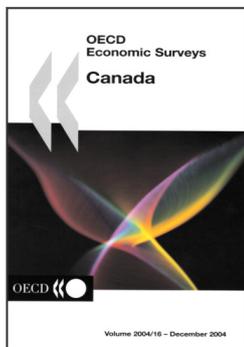
La situation économique et les politiques du Canada ont été évaluées par le Comité le 13 septembre 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 29 septembre 2004.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Deborah Roseveare, Annabelle Mourougane et Maria Maher sous la direction de Peter Jarrett.

•

L'étude précédente du Canada a été publiée en septembre 2003.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Canada 2004

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2004-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2005), « Principaux enjeux », dans *OECD Economic Surveys: Canada 2004*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2004-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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