



# **Le Canada que nous souhaitons en 2020**

Éléments d'une stratégie politique  
pour le gouvernement fédéral

NOVEMBRE 2011

## AUGMENTER L'INNOVATION ET LA PRODUCTIVITÉ

- RECHERCHE DÉSESPÉRÉE D'UN CANADA PLUS INNOVATEUR  
Kevin G. Lynch **2**
- UN PLAN D'ACTION POUR L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC  
Lawson Hunter et Peter Nicholson **13**
- ÉCHECS DU CANADA EN MATIÈRE DE PRODUCTIVITÉ ET D'INNOVATION : REMISE EN QUESTION DES IDÉES REÇUES  
Jim Stanford **24**

## RELEVER LE DÉFI ASIATIQUE

- SAISIR LE POTENTIEL QU'OFFRE L'ASIE  
Dominic Barton **37**
- UNE STRATÉGIE DU SAUTE-MOUTON DES RELATIONS AVEC L'ASIE  
Yuen Pau Woo **48**
- LE GRAND DÉFI : S'AJUSTER AU SIÈCLE DE L'ASIE  
Rana Sarkar **56**

## LES GRANDS DÉFIS CANADIENS DU CARBONE

- PERDRE LA BATAILLE DE 2020, GAGNER LA GUERRE DE 2050  
Lorraine Mitchelmore **68**
- LE DÉFI CARBONE DU CANADA : RÉDUIRE LES ÉMISSIONS EN PRÉSERVANT NOTRE QUALITÉ DE VIE  
Ian Mallory **80**
- VERS UNE ÉCONOMIE CANADIENNE PROPRE ET PERFORMANTE  
Stewart Elgie et Alex Wood **91**

## RÉDUCTION DE LA DISPARITÉ ET DE LA POLARISATION DES REVENUS

- POURQUOI LES CANADIENS DEVRAIENT-ILS SE PRÉOCCUPER DES DISPARITÉS DES REVENUS  
Mark Cameron **103**
- REDISTRIBUTION DES REVENUS AU CANADA  
Andrew Sharpe **109**
- L'INÉGALITÉ N'EST PAS INÉVITABLE  
Sherri Torjman et Ken Battle **116**

## ASSURER L'AVENIR DE NOTRE SYSTÈME DE SOINS DE SANTÉ

- LEÇONS À TIRER DE 2004, PERSPECTIVES POUR 2014  
Philippe Couillard **126**
- QUATRE INITIATIVES FÉDÉRALES POUR AMÉLIORER L'ABORDABILITÉ, LA PRODUCTIVITÉ ET L'IMPUTABILITÉ  
Francesca Grosso et Michael Decter **135**
- DÉFRAYER LES SOINS DE SANTÉ QUE NOUS SOUHAITONS  
Mark Stabile **142**

## PRÉFACE

# FAIRE DES CHOIX STRATÉGIQUES

GOUVERNER C'EST FAIRE des choix. À l'occasion, les choix faits par le gouvernement sont stratégiques. Ils sont le fruit d'une profonde réflexion sur des obstacles majeurs qui se croisent à un même moment. Nous sommes d'avis que le Canada en est arrivé à ce point là et c'est la raison pour laquelle nous avons publié ce recueil d'articles en vue de démarrer la discussion sur le rôle du gouvernement fédéral au Canada.

Une stratégie politique publique sérieuse signifierait faire moins en ce qui a trait à certaines choses et nous concentrer de manière décisive et dynamique sur d'autres choses importantes. Pour ce faire, l'analyse des très grands défis et possibilités du pays s'impose. Cela exige des gouvernements la franchise à l'endroit des Canadiens concernant les risques et récompenses qui les attendent, de manière à ce que les citoyens acceptent une orientation claire décidée par le gouvernement.

Cet ouvrage a une orientation – effectivement la même que celle de *Canada 2020 : le Centre progressiste du Canada* – voulant que le gouvernement fédéral ait un rôle prépondérant à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques stratégiques qui exigent des gouvernements et autres institutions sociales de se pencher principalement sur les

défis qu'affronte le pays, en plus de parvenir à une action consensuelle. En d'autres termes, nous pensons que le gouvernement fédéral peut être un agent important pour le changement positif.

Cela ne doit pas nécessairement se traduire en grand gouvernement, mais plutôt en gouvernement intelligent, innovateur, analytique et stratégique. Il peut en théorie mener au rapetissement du gouvernement qui se focalisera sur de grands domaines politiques qui revêtent une importance capitale pour le pays.

### CINQ DÉFIS POUR 2020

Aujourd'hui, le Canada fait face à défis et à des possibilités sans précédent dans notre histoire récente. Notre aptitude à surmonter ces défis – et profiter des possibilités – déterminera la trajectoire prochaine de l'économie et de la société pour la prochaine génération. Et voici pourquoi nous avons besoin du leadership fédéral.

Canada 2020 soutient que le pays doit affronter dès maintenant cinq défis fondamentaux interdépendants qui exigent un leadership politique stratégique et des mesures politiques de la part du gouvernement fédéral.

## 1 Augmenter l'innovation et la productivité

La croissance de la productivité et de l'innovation sont des préalables absolus de la prospérité économique. Les carences de la productivité canadienne ont constitué un élément économique inquiétant pendant des décennies. Depuis 1984, la productivité relative du secteur des entreprises a chuté de plus de 90 pour cent du niveau de la productivité américaine à 76 pour cent en 2007. On ne perçoit pas de signes avant-coureurs d'une quelconque amélioration, en réalité ce serait plutôt l'inverse.

Depuis les années 1990, le gouvernement fédéral a adopté des mesures pour tenter de renverser cette tendance, tout d'abord en investissant dans la recherche-développement universitaire et en réduisant ensuite l'impôt personnel et des sociétés, les remèdes politiques habituels pour atténuer les carences de productivité.

Il est, par conséquent, grand temps d'adopter une politique fédérale plus dynamique, plus ciblée et plus créative pour favoriser la croissance de la productivité et de l'innovation du Canada. En l'absence d'une telle politique, nous risquons d'être à la traîne des autres et de perdre les revenus qui nous permettent de maintenir de notre niveau et qualité de vie.

## 2 Relever le défi asiatique

Le centre mondial de la puissance économique se transfère inexorablement de l'Ouest vers l'Est. Depuis vingt ans cette tendance se confirme et atteint actuellement son paroxysme, en partie à cause des problèmes budgétaires et économiques qui empoisonnent l'Europe et les États-Unis. Il n'est de meilleure preuve de ce transfert de la puissance économique et financière que les récents efforts de l'Union européenne pour convaincre la Chine de contribuer à soutenir le système financier chancelant de l'Europe.

Cela fait des années que le Canada emprunte des chemins tortueux vers la

Chine – en fait, vers l'Asie en général – bien que nous ayons par rapport à d'autres pays des avantages importants dans cette région. Au cours des quinze dernières années, les gouvernements fédéraux successifs ont fait progressivement des pas vers un élargissement et un approfondissement du commerce, de l'investissement et des relations économiques avec les économies asiatiques. Malgré ces efforts, le Canada ne fait pas parler de lui en Chine et en Inde.

Il est temps pour le gouvernement fédéral d'adopter une attitude beaucoup plus courageuse, plus créative et agressive pour approfondir les relations canadiennes avec l'Asie et permettre ainsi aux entreprises canadiennes de profiter de possibilités marchandes inégalées dans la région. Nous devons nous appuyer sur nos points forts et nos avantages pour devenir une partie intégrante du siècle asiatique.

## 3 Les grands défis canadiens du carbone

Le Canada fait partie des plus grands émetteurs du monde de gaz à effet de serre (GES) par habitant (bien que notre contribution mondiale aux émissions de GES ne soit que de petite taille à cause, en partie, de la petite taille de l'économie canadienne). Les hautes émissions canadiennes sont en partie attribuables à la particularité de notre géographie et à la rudesse du climat, mais aussi à une faible culture de préservation de l'environnement et de régimes inadéquats de politique et de réglementation.

Au cours de la dernière décennie, nous avons adopté et mis en œuvre de timides mesures visant la réduction des émissions. En revanche, ces initiatives n'ont été ni assez importantes ni stratégiques. Il en a résulté que leur effet a été insignifiant sur les émissions canadiennes totales de GES.

Le Canada est en train de devenir rapidement l'un des plus grands producteurs et exportateurs de combustibles fossiles du monde. On est même allé jusqu'à qualifier le Canada de « super

puissance énergétique», ou qu'il puisse au moins aspirer à ce titre; titre qui risque de s'accompagner d'une croissance des émissions.

À titre de pays membre du G8, de signataire original du Protocole de Kyoto sur le changement climatique, et de membre du groupe de pays qui émettent le plus de GES par habitant, le Canada a le devoir de progresser en termes de réduction des GES (même si ce n'est que pour donner l'exemple aux pays grands émetteurs). Nous courons également le sérieux risque de manquer les possibilités de l'économie sobre en carbone de l'avenir et de devenir de plus en plus marginalisés économiquement si nous n'agissons pas. Il est donc temps pour le gouvernement fédéral de mener un sérieux effort stratégique pour réaliser la quadrature du cercle carbonique du Canada et mettre en œuvre des politiques visant à sensiblement diminuer nos émissions de GES.

#### **4 Réduire la disparité et la polarisation des revenus**

L'inégalité des revenus est un problème qui s'est prononcé progressivement depuis plusieurs années au Canada et dans d'autres économies avancées. Les deux quintiles inférieurs de l'échelle salariale ont vu leur revenu marchand chuter, en termes réels, depuis le début des années 1980 (bien que les transferts aient entraîné d'une certaine façon une croissance du revenu après impôt et transferts). Parallèlement, le 1 pour cent au sommet des familles économiques a accumulé une part sans arrêt croissante de la richesse canadienne.

L'inégalité des revenus, un élément de toutes les économies de marché, cède actuellement sa place à la polarisation du revenu. Alors que ce phénomène est toujours plus aigu aux É.-U. qu'au Canada, des études récentes concluent toutefois que l'écart entre riches et pauvres – et entre super riches et classes moyennes – est en train de s'accroître plus vite au Canada qu'aux États-Unis.

La polarisation du revenu peut avoir de sérieux effets pervers sur l'économie et sur la société. Elle peut aller jusqu'à miner la cohésion sociale et défaire le tissu social d'un pays. Les contestations du mouvement OccupyWall Street et leurs homologues dans d'autres pays sont un signe précurseur du mécontentement social qui peut naître de la polarisation des revenus et d'une impression croissante qui veut que l'économie ne favorise pas la majorité des gens.

Jusqu'ici, la polarisation des revenus n'a pas constitué une grande préoccupation du gouvernement fédéral. Différentes réformes aux programmes fédéraux de sécurité du revenu et de transferts de l'impôt ont été mises en place au cours des vingt dernières années, mais ne semblent pas avoir ciblé la polarisation des revenus. Il est temps pour le gouvernement fédéral d'analyser et d'envisager les effets à plus long terme de la polarisation des revenus, et de mettre en œuvre des réformes des politiques stratégiques pour prévenir un problème imminent.

#### **5 Assurer l'avenir de notre système de soins de santé**

Depuis 40 ans, les soins de santé universels d'excellente qualité ont constitué un élément caractéristique du Canada et de la citoyenneté canadienne. En réalité, ce sont les services publics que les Canadiens apprécient le plus. Et pourtant, le consensus des experts veut que si nous persévérons dans cette voie, avec les mêmes modèles de financement/d'administration, l'assurance maladie telle que nous la connaissons ne sera plus financièrement viable.

Depuis une génération, le coût des soins de santé a sensiblement augmenté en parts du revenu national et des budgets gouvernementaux (surtout en ce qui concerne les budgets des provinces). Les raisons fondamentales de l'inflation des soins de santé sont bien connues : des technologies plus coûteuses, des procédures et des médicaments qui nous per-

mettent de vivre plus longtemps, jumelées au vieillissement de la population.

Bien que la prestation des soins de santé soit de compétence provinciale, le financement – du système – a constitué une responsabilité partagée par les gouvernements provinciaux et fédéral, dès les débuts de l'assurance maladie. En 2004, en réaction aux coûts croissants et aux pressions sur les Trésors provinciaux, le gouvernement fédéral a annoncé une augmentation sensible des transferts fédéraux aux provinces pour les soins de santé. Tenant compte de transferts totalisant quelque 41 milliards \$ sur dix ans pour la santé, l'Accord de 2004 sur les soins de santé a été surnommé « un ajustement pour une génération ». Malheureusement, il s'est avéré qu'il ne s'agissait que de mesures provisoires pour une décennie.

Puisque dans trois ans l'Accord sur les soins de santé prend fin, nous devons adopter d'urgence des politiques de financement des soins de santé innovatrices et stratégiques. Nous avons besoin de voir le gouvernement fédéral offrir son leadership relativement aux problèmes d'organisation et de responsabilisation qui sous-tendent notre système de soins de santé au Canada.

La portée de l'activité du gouvernement fédéral s'étend bien au-delà de ces cinq thèmes. Nous sommes cependant d'avis qu'une prise de décision éclairée et stratégique à ce chapitre nous aidera beaucoup à voir le Canada que nous souhaitons en 2020.

## DÉMARRER LA DISCUSSION

Cet ouvrage comprend 15 articles, chacun des cinq thèmes identifiés ci-dessus est traité par trois articles. Nous avons rassemblé un groupe d'experts et leur avons demandé d'aborder ces questions à partir d'un point de vue de politique stratégique.

C'est ce qui a manqué jusqu'ici. Les domaines ont tous été étudiés précédemment, mais pas de manière vraiment straté-

gique. Il est possible que l'absence de stratégie et de priorités soit simplement attribuable au fait que le point de bascule n'ait pas été atteint dans quelque domaine que ce soit (bien qu'il soit très apparent dans le financement des soins de santé). Il est également possible que ce soit imputable au fait que les gouvernements et les politiciens manquent d'idées pour aborder ces problèmes. Il est aussi possible que ce soit une question de scepticisme quant à la capacité du gouvernement fédéral de vraiment faire une différence. Peut-être que nous avons atteint les limites des politiques publiques et de la gouvernance innovatrices. Ou peut-être voulons-nous simplement éviter les problèmes – état de déni collectif – dans l'espoir qu'ils se résolvent tout seuls de façon acceptable par le biais de mesures politiques progressives.

Quelle que soit la cause, il est temps pour le Canada de se sortir de cet état d'esprit. De nombreuses composantes de la société – le secteur des affaires, les ONG, tous les ordres et paliers de gouvernements, les établissements d'enseignement, et les citoyens du Canada plus généralement – doivent œuvrer en vue de relever ces défis. Aucune entité n'a, à elle seule, la solution. Un effort collectif s'impose.

Nous nous sommes donné le mandat de lancer un débat à l'échelle du pays sur une politique stratégique pour le Canada que nous souhaitons en (ou d'ici) 2020. Au Parlement, ce débat n'a pas été évident jusqu'ici, lors d'élections générales, dans les programmes politiques des partis ou dans les médias – là où normalement on s'attend à ce que se déroule ce débat. C'est maintenant que ce débat doit se tenir. Peut-être qu'il pourrait recueillir un consensus parmi les chefs de file politiques, du monde des affaires, des universitaires et d'autres au Canada; consensus qui voudrait que le gouvernement fédéral doive tracer une voie stratégique pour assurer la prospérité du Canada et la qualité de vie à laquelle s'attendent les Canadiens. Nous voulons que cet ouvrage marque un point de départ. ■

# INTRODUCTION AU PROJET

CE VOLUME MARQUE l'apothéose de la **Phase 1** de notre projet : *le Canada que nous souhaitons en 2020*.

L'objectif global du projet est de lancer un débat sur le rôle du gouvernement fédéral au Canada. Cet ouvrage se veut le point focal de la discussion et une base sur laquelle on peut échafauder des idées qui viendraient d'une plus grande diversité de personnes. Et c'est dans ce sens qu'il peut être qualifié de point de départ.

Nous avons fait appel à 15 auteurs pour qu'ils nous fassent part de leur réflexion sur les cinq thèmes. Ils conviennent à l'occasion du remède, mais des fois c'est le désaccord qui prime. Ils partagent tous une conviction commune sur l'intérêt d'une discussion concernant les options et d'une réflexion stratégique sur les défis que doit relever le Canada.

La **Phase 2** du projet stimulera un plus grand cercle de discussion sur chacun des cinq thèmes choisis. Nous accueillerons une série de groupes d'experts et organiserons des échanges sur le Web qui s'inspireront du contenu du présent ouvrage. Ces discussions effleureront des lieux d'accord et de désaccord, et se concentreront sur les défis que présente la mise en œuvre. Nous pensons conclure cette phase vers le milieu de l'année 2012.

La **Phase 3** nous permettra de faire la synthèse et de tirer des conclusions. À l'appui des documents des phases précédentes, nous produirons un ouvrage consolidé et final vers la fin de 2012. Ce document résumera nos conclusions sur chaque thème. Il tiendra compte des évolutions récentes et proposera des stratégies pour l'avenir. ■

## CE QUE VOUS POUVEZ FAIRE

Nous nous sommes fixés pour objectif d'attirer autant de points de vue que possible dans le cadre de ce projet.

Vous pouvez participer de diverses façons au projet. Vous pouvez :

**// Assister à notre série de discussions de groupes d'experts en 2012**

**// Vérifier notre site Web pour télécharger des documents, regarder des entrevues et des webémissions, et émettre des commentaires**

**// Communiquer avec nous pour organiser des présentations conjointes ou des discussions**

Les détails se trouvent sur le site de notre projet à : [www.canada2020.ca](http://www.canada2020.ca)

Diana Carney  
Coordonnatrice du projet  
[diana@canada2020.ca](mailto:diana@canada2020.ca)

# AUGMENTER L'INNOVATION ET LA PRODUCTIVITÉ

DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, le rendement canadien en innovation et productivité – tous les deux essentiels à la croissance économique, à la compétitivité et à notre niveau de vie – a stagné. Ce qui pose un problème sérieux si l'on tient compte des faibles niveaux de croissance de la main-d'œuvre et des défis que pose la concurrence des économies émergentes.

Les auteurs de cet article abordent le problème sous des angles très différents, et proposent parfois des solutions conflictuelles. **Lawson Hunter et Peter Nicholson** se penchent sur le secteur public même, et appellent aux gouvernements d'adopter des mesures urgentes pour mettre de l'ordre en matière d'innovation. En soi, cela revêt de l'importance. Par contre, l'innovation accrue au sein du secteur public a des effets démonstrateurs et de contagion à la baisse pour le reste de l'économie. Les auteurs soulignent particulièrement quatre domaines essentiels qui présentent des possibilités – et des besoins – d'innovation accrue menée par le gouvernement fédéral : en soins de santé; en éducation, de la maternelle à la 12e année; en infrastructure publique; et en réglementation.

Au chapitre des soins de santé, les auteurs soulignent le besoin de mieux diffuser à travers le pays les meilleures pratiques nationales qui conviennent aux utilisations locales (une demande également transmise par les articles de la section sur les soins de santé dans ce rapport, bien que proposant des solutions

différentes). En éducation, ils recherchent des approches radicalement nouvelles qui retiendront l'attention et éduqueront les talents des « natifs du numérique » d'aujourd'hui. En ce qui concerne l'infrastructure, ils demandent son renouvellement pour répondre aux besoins actuels (notamment, l'accès à de nouveaux marchés à forte croissance : une préoccupation essentielle dans les articles de cet ouvrage sur l'Asie) mais selon eux, il faut également de l'innovation dans les matériaux et les normes. L'innovation au sein de la fonction politique du gouvernement fédéral devrait, selon les auteurs, se faire sous forme de passage vers une réglementation fondée sur des normes. Cela contribuerait à éclaircir les choses et donnerait aux forces du marché plus de latitude, en plus d'offrir un cadre de travail au sein duquel l'efficacité de régimes entiers de réglementation pourrait être remise en question.

Au contraire, l'article de **Kevin Lynch** impute la responsabilité de l'innovation clairement au secteur des entreprises. Les gouvernements ont un rôle à jouer, mais il y a des limites à ce qu'ils peuvent faire. En effet, M. Lynch est d'avis que nombre d'éléments sont déjà en place du côté gouvernemental, grâce à des investissements de taille dans les capacités de recherche universitaire et d'organismes qui se spécialisent dans l'innovation, comme la Fondation canadienne pour l'innovation dans les années 1990. Néanmoins, M. Lynch, à l'instar de M. Hunter et M. Nicholson, ne

pense pas que les gouvernements devraient se reposer sur leurs lauriers. Il exhorte le gouvernement fédéral à consacrer plus d'efforts à ce domaine, plus spécialement de faire en sorte qu'une fois que la technologie est développée, qu'elle soit réellement commercialisée.

Les efforts fédéraux devraient s'éclairer des ressources et propositions existantes, comme les recommandations du rapport de 2008 du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. De plus, nous avons maintenant le Rapport du groupe d'experts sur le soutien fédéral de la R-D (octobre 2011), lequel souligne l'importance de faire en sorte que les entreprises innovatrices aient un accès adéquat au capital de risque. M. Lynch propose également de convertir une partie du soutien sous forme de crédit d'impôt à la recherche-développement fédérale (qui ne semble pas être très efficace) en mesures plus directes, tout en exploitant de meilleure façon les approvisionnements gouvernementaux pour renforcer l'innovation des entreprises.

Pour prouver ce dernier point, M. Lynch pointe dans la direction préconisée par **Jim Stanford** : ne pas se cantonner à l'établissement d'un milieu habilitant et adopter des mesures plus volontaristes assurant les améliorations de productivité au Canada. C'est l'ensemble de la thèse de l'article de M. Stanford. Il présente des données qui montrent que la productivité du Canada a commencé à sombrer au moment précis où nous nous sommes mis en « mode de

pleine libéralisation ». Et plus nous sommes allés de l'avant dans cette voie, plus notre productivité s'est détériorée.

La solution à ce problème, préconisée par M. Stanford, consiste à nous inspirer des États de l'Asie de l'Est qui ont adopté une approche beaucoup plus interventionniste au développement industriel. Il la qualifie de « politique de développement sectoriel » (rejetant ainsi le terme « politique industrielle » qui évoque des images de soutien à l'ancienne à des industries à l'ancienne).

Le développement sectoriel devrait, selon M. Stanford, être hautement stratégique et discipliné, et exploiter autant d'outils disponibles que possible pour soutenir les secteurs sélectionnés. La vision veut que le gouvernement fédéral cherche activement à assurer des résultats précis, plutôt que de compter sur les vicissitudes des accords commerciaux, des règlements sur les investissements étrangers et des accords de partage des marchés, pour assurer l'avenir de ce pays.

Les échanges commerciaux du Canada se désengagent des É.-U. pour s'engager en Asie (bien que pas du tout au même rythme que celui que préconisent les auteurs des articles suivants); peut-être que le temps est venu de voir nos politiques subir la même évolution : désengagement des É.-U. et adoption d'une solution plus interventionniste en Asie. ■

# RECHERCHE DÉSESPÉRÉE D'UN CANADA PLUS INNOVATEUR

KEVIN G. LYNCH

**L'honorable Kevin Lynch, c.p.** est le vice-président de BMO Groupe financier. Il a été le 20<sup>e</sup> greffier du Conseil privé, Secrétaire du Conseil des ministres, et chef de la fonction publique du Canada en 2006, poste qu'il a conservé jusqu'en 2009. Précédemment, il avait occupé les postes de sous-ministre de l'Industrie et sous-ministre des Finances, ainsi que de directeur exécutif du Fonds monétaire international. Il est devenu membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada en 2009.

## INTRODUCTION

Nous entrons dans une ère où la normalité mondiale a changé. Les choses ne seront plus jamais les mêmes.

La géographie économique internationale se transfère vers l'Asie et vers d'autres économies émergentes et dynamiques. Le vieillissement de la population entraîne une chasse mondiale effrénée aux talents. L'univers numérique transforme le sens même des marchés et la manière dont l'interaction sociale et les communications se font. La confiance dans le leadership a diminué sensiblement, soit-il politique, commercial, réglementaire ou moral, à cause de l'impact cumulé des crises financières et environnementales, de la gouvernance des entreprises et de la réglementation. Il en ressort un monde nouveau et multipolaire : le pouvoir économique est en train d'être redistribué; suivront les pouvoirs politique, militaire et intellectuel.

Cette nouvelle normalité mondiale est truffée de risques de taille. Des pays comme les États-Unis semblent politiquement incapables de régler leurs problèmes budgétaires.

L'Europe semble manquer de volonté lorsqu'il s'agit d'affronter ses incohérences politiques, et la Chine et d'autres pays asiatiques hésitent à régler les causes de leurs déséquilibres au chapitre des exportations et à stimuler leur propre consommation. Ils gèrent des systèmes économiques et des situations budgétaires relativement stables, et pourtant les problèmes qu'entraînent les tensions inflationnistes et les inégalités salariales menacent. Ils doivent également s'assurer de s'approvisionner en ressources naturelles pour répondre aux besoins de leurs citoyens de plus en plus riches et pour alimenter leurs économies.

Dans un tel contexte, les facteurs de succès sont : la perspective mondiale, l'aptitude à réaliser des économies d'échelle qui transcendent les marchés habituels, et la capacité d'assurer une croissance soutenue de la productivité, généralement par le biais de l'innovation. Les entreprises concurrentielles se définissent de plus en plus par leur capacité à façonner les goûts des consommateurs et à mettre au point des produits innovateurs qui stimulent les marchés.

Comment le Canada se place-t-il dans cette nouvelle normalité? Compte tenu de nos innombrables avantages, le plus grand risque que nous courrons est celui de la complaisance. Il est temps de faire en sorte que nos politiques publiques et la stratégie du secteur privé réalisent que le *statu quo* n'est plus viable. Nous devons exploiter nos nombreuses forces plutôt que de nous asseoir sur nos lauriers. Nous devons nous attaquer à nos faiblesses, dont les deux plus urgentes et plus envahissantes sont notre mauvais rendement en termes de productivité et d'innovation.

#### QU'EST-CE QUE L'INNOVATION, ET POURQUOI COMPTE-T-ELLE ?

L'innovation est notre capacité d'inventer de nouveaux produits et services, de produire de manière différente ceux qui existent ou de développer de nouveaux marchés. Elle est au cœur de la compétitivité moderne. Elle est un facteur de croissance. Elle améliore la productivité. Elle relève nos niveaux de vie. Elle offre aux consommateurs de nouveaux choix, comme en témoignent les utilisateurs du *BlackBerry*, du GPS, de l'*iPod*, de l'*iPad*, de la photographie numérique, des guichets automatiques et des achats en ligne. Elle est aussi extrêmement importante pour l'économie. Le magazine *The Economist* faisait remarquer que « les États-Unis réalisent plus de la moitié de leur croissance grâce à des industries qui existaient à peine il y a une décennie – tel est le pouvoir de l'innovation ».<sup>1</sup>

Dans l'ensemble, l'innovation augmente la valeur du produit du travailleur, donc la productivité d'une entreprise. Cela rend l'entreprise plus concurrentielle et accroît les salaires qu'elle peut verser et ce qu'elle peut réaliser en bénéfices. C'est la réponse à la question qui se pose souvent à savoir comment le Canada, avec ses salaires élevés, peut-il faire concurrence à des pays émergents dont les coûts de production sont plutôt faibles? En revanche, l'innovation a également un objectif public : c'est un

---

## Nous devons exploiter nos nombreuses forces plutôt que de nous asseoir sur nos lauriers

---

ingrédient essentiel de l'augmentation des niveaux de vie et de la réalisation de la croissance économique dont nous avons besoin pour répondre à nos priorités comme nation. Comme l'a écrit récemment Paul Krugman, Prix Nobel, dans le *New York Times* : « il n'y a pas que la productivité qui compte, mais à long terme, c'est pratiquement la seule chose qui compte ».

Imaginez ce que signifient l'innovation et la productivité pour une entreprise individuelle. Généralement, une entreprise pense aux produits qu'elle vend, les consommateurs potentiels qui les achèteront, et si elle peut ou non réaliser un bénéfice et croître en les vendant. Une fois qu'elle a décidé des produits et des marchés pour les vendre, elle doit s'organiser efficacement. Elle doit embaucher, former et rémunérer les travailleurs en plus de décider de la politique de ressources humaines à adopter. Elle doit choisir les meilleurs processus de production et de distribution. Ensuite, elle doit examiner la manière dont elle met la touche finale à ses produits, ses processus et ses marchés, selon ce que font les concurrents et l'évolution des goûts des consommateurs. C'est à ce stade que l'innovation entre en jeu.

---

## L'innovation est l'essence même de la façon dont une entreprise dynamique réussit, en « étant à la fine pointe de l'innovation »

---

<sup>1</sup> 18 février, 1999.

Le monde n'arrête pas de tourner parce que l'entreprise canadienne se livre à sa planification, il évolue constamment. Les goûts des consommateurs changent. La technologie change. Les marchés changent. Les concurrents se transforment. L'entreprise doit décider de la manière dont elle s'adaptera à ce contexte évolutif excluant la certitude. Son succès sera tributaire de son ciblage et de sa discipline alors qu'elle est constamment à la recherche d'amélioration de l'innovation et de la productivité. L'innovation est l'essence même de la façon dont une entreprise dynamique réussit, en « étant à la fine pointe de l'innovation ».

L'innovation des entreprises ne naît pas dans l'abstraction. Il y a quatre domaines d'innovation possibles et distincts dans les entreprises :

- // **Innovation de produit** il s'agit ici de la capacité technologique et planificatrice des entreprises pour la mise en marché, avant la concurrence, de nouveaux produits et services, d'anticiper les besoins ou désirs des consommateurs ou même, de les susciter. En général, les nouveaux produits offrent de meilleures marges bénéficiaires et font face à une concurrence moindre que celle des produits établis. L'innovation de produit peut résulter de la recherche et développement, ou de l'intégration de technologies de pointe selon de nouveaux paramètres qui répondent mieux aux besoins des consommateurs. Elle exige aussi bien une compréhension pointue des consommateurs que de la technologie.
- // **Innovation de marché** il s'agit ici de la capacité de modifier son marché, géographiquement ou virtuellement (p. ex., par l'utilisation d'Internet pour accroître le rayonnement) ou d'inventer de nouveaux produits qui n'avaient pas de marché auparavant.
- // **Innovation des processus** c'est la manière dont les biens et services sont produits et livrés pour réduire les coûts, améliorer l'efficacité et augmenter l'utilité pour le consommateur. Le développement de chaînes mondiales d'approvisionnement et l'identification de partenaires pour le partage des risques de la fabrication constituent de bons exemples de l'innovation dans les processus. Deux autres exemples dans le secteur des services : les achats et les opérations bancaires en ligne. Une autre possibilité est celle de la valeur de base ou l'« innovation frugale » (pour laquelle l'Inde est reconnue), selon laquelle les ingénieurs travaillent à rebours pour réaliser le meilleur produit à un prix défini.
- // **Innovation organisationnelle** il s'agit de la capacité stratégique à transformer en innovations commercialisables la créativité, la connaissance des marchés et des consommateurs ainsi que la technologie. Elle exige une perturbation active du statu quo et la tendance naturelle aux améliorations progressives. Les entreprises innovatrices sont structurées de manière à avoir des équipes spécialisées en innovation qui travaillent de manière

---

**Le choix des Canadiens et des Canadiennes  
est de savoir si notre approche relative à l'innovation  
a besoin d'une modification du modèle  
ou si elle exige la refonte complète de ce modèle**

---

autonome pour mettre au point de nouveaux produits et processus, tout en restant en contact étroit avec le reste de l'entreprise. La gestion met en place des structures qui « favorisent l'innovation » pour combattre la tyrannie du court terme.

Dans les économies de marché, l'innovation doit essentiellement prendre racine au niveau de l'organisation par le biais de l'un ou de plusieurs éléments cités précédemment. Les politiques d'instruction et de recherches publiques sont essentielles pour stimuler l'innovation, comme le sont un système adéquat de capital à risque et un système financier efficace. Mais l'innovation même relève largement de l'organisation.

#### COMMENT LE CANADA S'EN TIRE-T-IL ?

L'innovation est essentielle à notre avenir, mais nous n'y réussissons pas très bien. Le secteur privé canadien n'a pas maintenu la même cadence que nombre d'autres pays en termes d'investissement en innovation. Auparavant, ce problème était compensé surtout par la faiblesse du dollar canadien. Ce n'est plus le cas. Si nous ne nous en occupons pas, la faiblesse de l'innovation de notre secteur privé et de la performance au niveau de la productivité réduira nos choix pour l'avenir. Le choix des Canadiens et des Canadiennes, et nous sommes tous concernés par les résultats, est de savoir si notre approche relative à l'innovation a besoin d'une modification du modèle ou si elle exige la refonte complète de ce modèle.

Le point de départ habituel de l'analyse de l'innovation est celui de l'investissement en recherche et développement (R et D), aussi bien par le secteur public que privé.

#### La politique d'innovation du secteur public

Le secteur public avait adopté un argument très convaincant qui mettait en garde contre le risque couru par la nation à la suite de l'exode des cerveaux et à la détérioration de

la recherche universitaire et qui a entraîné la révision fondamentale de notre politique dans les années 1990. Il y a eu recentrage sur l'excellence mondiale de l'éducation supérieure par le biais d'une approche stratégique de la priorisation de la recherche, d'une plus

---

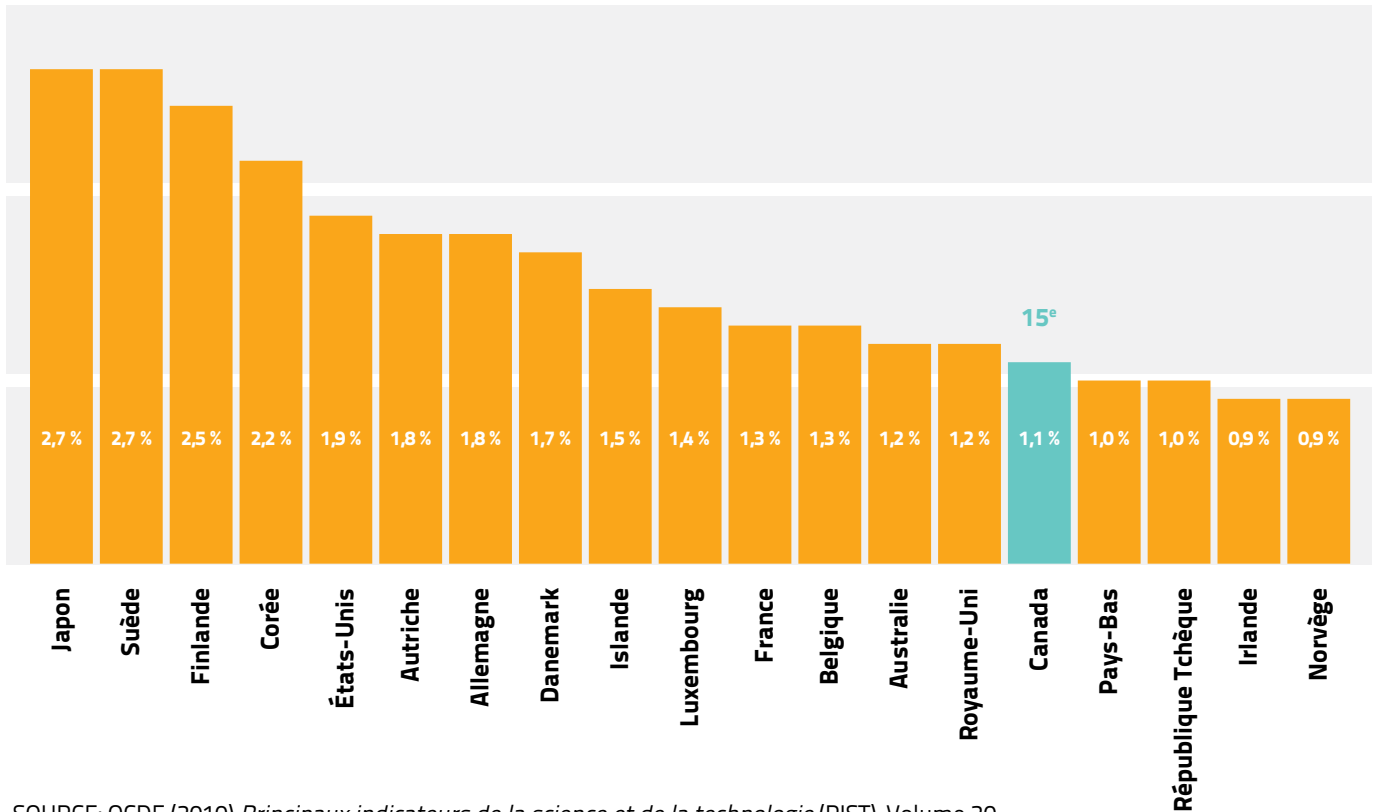
## La commercialisation est nettement à la traîne, ce qui entraîne une baisse, plus forte que la norme, du nombre de nouvelles entreprises et d'emplois, ainsi que de la richesse

---

grande concurrence entre les établissements de recherche et d'une croissance marquée des investissements par les gouvernements. On a reconnu la nécessité de commercialiser la recherche et de favoriser des liens étroits entre la recherche financée à même les deniers publics et celle financée par le secteur privé.

Ce renouveau est allé bien au-delà de simples considérations financières. Des établissements autonomes, principalement la Fondation canadienne pour l'innovation, ont été mis sur pied pour bâtir l'excellence stratégique de la recherche. Deux mille chaires de recherche du Canada ont été créées pour que nos universités puissent attirer et retenir des chercheurs de calibre international. Un nouvel investissement de taille à été consenti aux conseils subventionnaires de même qu'un programme de soutien indirect pour le coût de la recherche. On a également établi des moteurs dynamiques de la recherche comme les chaires de recherche d'excellence mondiale, les centres d'excellence et Génome Canada. De nouvelles bourses d'excellence des cycles supérieurs (les Bourses d'études supérieures

## Dépenses du secteur des entreprises en R et D, en pourcentage du PIB (Ratio DIRDE)



SOURCE: OCDE (2010) *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (PIST), Volume 20.

Figure 1

du Canada Vanier et le Programme de bourses d'études supérieures du Canada) ont été introduites. D'importantes modifications fiscales ont été adoptées pour mettre sur un même pied les fonds qu'accordent les organismes caritatifs canadiens à leurs universités et hôpitaux de recherche respectifs comparé aux États-Unis.

On a réalisé d'importants progrès en un peu plus d'une décennie en matière de réfection de l'infrastructure de la recherche de l'éducation supérieure au Canada. En termes de pourcentage du PIB, les investissements en recherche universitaire sont maintenant plus élevés que tous les autres pays du G-7, incluant les États-Unis. C'est là une excep-

tionnelle réalisation et les résultats de ces efforts sont maintenant perceptibles dans la qualité et la quantité de recherche effectuée par nos laboratoires universitaires.

Il reste quand même beaucoup à faire. Les fonds investis ne constituent pas la seule mesure du succès de la recherche universitaire. La commercialisation est nettement à la traîne, ce qui entraîne une baisse, plus forte que la norme, du nombre de nouvelles entreprises et d'emplois, ainsi que de la richesse. Les interactions entre nos établissements à fort coefficient de recherche et le secteur privé sont encore trop restreintes et la réalisation de l'excellence en éducation et en recherche exige un effort soutenu.

## Productivité de la main-d'œuvre et choix d'intensités de capital (É.-U. = 100)

SECTEUR	PRODUCTIVITÉ		
	DE LA MAIN-D'ŒUVRE (2007)	MACHINERIE ET MATÉRIEL * (moyenne 2000-07)	TIC (moyenne 2000-07)
<b>AGRICULTURE, FORESTERIE, PÊCHE ET CHASSE</b>	86,4	70,5	79,1
<b>EXTRACTION MINIÈRE</b>	88,0	80,0	31,2
Extraction, sauf pétrole et gaz	47,3	57,0	35,1
Industrie pétrolière et gazière	81,6	100,5	25,6
<b>SERVICES PUBLICS</b>	62,7	51,0	73,6
<b>CONSTRUCTION</b>	192,5	79,2	14,7
<b>MANUFACTURE</b>	73,2	91,1	36,6
<b>SECTEUR DES SERVICES</b>			
Commerce en gros	90,0	29,9	45,6
Commerce de détail	75,6	70,4	72,1
Transport et entreposage	108,1	86,8	19,7
Information et culture	46,6	82,8	98,5
Entreprises financières, d'assurance, d'immobilier et de location à bail	72,1	105,4	72,2
Services professionnels, scientifiques et techniques	38,6	45,7	42,3
Administration et gestion des déchets	107,6	39,9	49,9
Éducation, santé, assistance sociale	95,9	34,2	17,8
Arts, loisirs et spectacles	39,0	39,3	128,7
Hébergement et services d'alimentation	72,2	28,3	47,1
<b>Moyenne de tous les secteurs et industries</b>	<b>72,1</b>	<b>74,5</b>	<b>47,9</b>

\* Comprend les technologies de l'information et des communications (TIC)

SOURCE: Conseil des sciences, de la technologie et de l'innovation (2010) *L'état des lieux en 2010*.

Figure 2

### Performance du secteur privé au chapitre de l'innovation

La recherche universitaire est en nette croissance; ce qui n'est pas le cas de l'innovation du secteur privé. Le Conseil des académies canadiennes a récemment publié un rapport qui exprime avec beaucoup d'éloquence la faiblesse réelle de l'innovation du secteur commercial.<sup>2</sup> Cela est apparent dans les comparaisons internationales de la **Figure 1**. En 2008, le Canada se classait au 15<sup>e</sup> rang de l'ensemble des pays de l'OCDE en termes de dépenses de R et D des entreprises en pourcentage du PIB.

## La productivité et l'innovation se trouvent au croisement de la politique publique et du comportement du secteur privé

Les entreprises canadiennes n'ont consacré qu'un pour cent du PIB à la R et D. Ceci est bien en deçà de la moyenne de 1,6 pour cent du PIB des pays de l'OCDE, soit environ la moitié de ce que dépensent les États-Unis et presque aussi peu que le tiers de ce que consacrent à la R et D les pays en tête du peloton comme la Suède, la Finlande et la Corée. De plus, les dépenses du Canada ciblent presque exclusivement quelques secteurs seulement. Le secteur des services compte pour 70 pour cent du PIB canadien. Il ne consacre que 0,6 pour cent du PIB sectoriel à la R et D. Les secteurs des ressources naturelles, des services d'utilité publique et de la construction représentent collectivement plus de 16 pour cent du PIB du Canada, alors que les dépenses en R et D n'atteignaient que 0,3 pour cent du PIB sectoriel.

Les dépenses de R et D ne sont pas les seules à être trop faibles. Le rapport de 2011 du Conseil des sciences, de la technologie

et de l'innovation du gouvernement fédéral contient des données qui indiquent que les niveaux de productivité agrégés des entreprises canadiennes dans certains secteurs sont inférieurs de moitié à ceux des É.-U. (bien qu'on retrouve des « étoiles de la performance » comme l'industrie de la construction). (**Figure 2**) Les entreprises canadiennes investissent seulement 75 pour cent de ce que les États-Unis investissent en machinerie et matériel de pointe et une proportion scandaleusement faible de 47,9 pour cent de ce que les entreprises américaines consacrent aux technologies de l'information et des communications (TIC). Bref, le problème de l'innovation et de la productivité est présent et réel dans les entreprises canadiennes.

### COMMENT NOUS ATTAQUER À NOTRE DÉFICIT D'INNOVATION ?

Compte tenu de la gravité de notre problème, le maintien du statu quo en innovation ne suffira plus. Le peaufinage des programmes et incitatifs actuels ne changera pas les choses. Nous devons plutôt entamer une discussion publique sur la démarche pour préserver notre compétitivité, notre croissance et notre niveau de vie. On ne devrait pas craindre la productivité et l'innovation, il faudrait plutôt s'y atteler. Il ne s'agit pas de travailler plus à salaire moindre, c'est tout le contraire. La productivité et l'innovation sont essentielles à l'amélioration de notre niveau de vie.

Le gouvernement fédéral n'est pas le moteur principal de la productivité et de l'innovation du secteur privé canadien. La responsabilité incombe intégralement aux entreprises mêmes. Le gouvernement a néanmoins un rôle évident à jouer, que ce soit en définissant un cadre de discussion publique ou en faisant en sorte que les entreprises canadiennes soient effectivement appuyées par des mesures économiques efficaces et en établissant un contexte politique favorable.

<sup>2</sup> Conseil des académies canadiennes (2009) *Innovation et stratégies d'entreprise : pourquoi le Canada n'est pas à la hauteur*. <http://sciencepourlepublic.ca/fr/assessments/completed/innovation.aspx>

### Le leadership s'impose

Le leadership est impératif, au gouvernement, dans les entreprises, les universités et les syndicats, pour se concentrer sur la nouvelle normalité mondiale et la manière dont une économie mature comme la nôtre doit réagir. La productivité et l'innovation se trouvent au croisement de la politique publique et du comportement du secteur privé. Les chefs de file des deux doivent prendre part à l'élaboration d'une réponse nationale efficace.

Ci-dessous, huit mesures concrètes que le gouvernement devrait adopter pour améliorer sensiblement notre performance en matière d'innovation et de productivité sont énumérées. Celles dans lesquelles il joue un rôle prépondérant figurent en premier lieu et sont suivies de celles dans lesquelles il joue plutôt un rôle de soutien.

#### LEADERSHIP GOUVERNEMENTAL

**1** La compétition marque le comportement des entreprises. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent **modifier la réglementation** pour accroître la concurrence du marché canadien, particulièrement dans les secteurs plus protégés où les déficits de productivité et d'innovation sont les plus prononcés. Comme l'a récemment dit Tom Jenkins : « la motivation pour être plus productif et innovateur est principalement liée à la concurrence... Si l'on recherche une meilleure productivité, nous ne pouvons pas « suggérer » à nos cadres que ce serait une bonne idée. Il faut plutôt « forcer » leur entreprise à changer pour devenir plus productive en augmentant les pressions compétitives ». <sup>3</sup> Un point de départ pourrait être pour le gouvernement de revoir les propositions en matière de politiques sur la concurrence du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence (Rapport de 2008).

## La compétition marque le comportement des entreprises

**2** L'information marque le comportement des entreprises. En mettant sur pied un **Conseil de la productivité et de l'innovation**, le gouvernement fédéral pourrait introduire plus de « concurrence fondée sur l'information » dans le processus de prise de décision des entreprises. Ce Conseil devrait produire des jalons mondiaux de productivité et d'innovation à l'intention des secteurs clés. Il faudrait étudier ce que font les meilleures entreprises de chaque secteur dans cinq pays des plus concurrentiels pour exceller en matière d'innovation et de productivité. Ces jalons seraient mis à la disposition du public, et on recommanderait autant aux marchés qu'aux administrateurs d'entreprise d'en tenir compte lors de l'évaluation du rendement de leur entreprise. La discipline de marché devrait faire en sorte que les gestionnaires ciblent davantage l'innovation.

**3** Les **accords commerciaux** conclus avec des économies émergentes et dynamiques contribuent à consolider l'état d'esprit et l'orientation vers la mondialisation des entreprises canadiennes et contribuent également à une plus grande concurrence. Nous devons compléter l'ALÉNA en négociant de nouveaux accords économiques avec nombre de pays, notamment le Brésil, un pays de quelque 200 millions d'habitants qui deviendra bientôt la sixième plus importante économie du monde; la Chine, la deuxième plus importante économie du monde; l'Inde, cette économie émergente si dynamique

<sup>3</sup> Jenkins, T. (2011) « A simple solution to Canada's innovation problem ». *Options politiques*, 32 (8) 12-21.

avec qui nous partageons tout, mais pas les accords commerciaux ni les investissements; et la Corée du Sud et le Japon. Nous devons devenir plus stratégiques, plus déterminés et agir avec un plus grands sens d'urgence.

- 4** Au Canada, le soutien du gouvernement à l'innovation commerciale est majoritairement accordé par le biais du système fiscal. En effet, nous avons l'un des systèmes de crédits d'impôt des plus généreux au monde en matière de recherche et développement. Malheureusement, l'examen des niveaux de recherche et développement des entreprises porte à croire que ce mécanisme n'a pas les effets voulus. Il faudrait envisager de réorienter certaines dépenses fiscales en innovation vers le **soutien direct à l'innovation** (ce qui est plus répandu dans les pays de l'OCDE, notamment les États-Unis).

**Nous avons l'un des systèmes de crédits d'impôt des plus généreux au monde en matière de recherche et développement. Malheureusement ce mécanisme n'a pas les effets voulus**

Cela pourrait se faire à travers un PARI (Programme d'aide à la recherche industrielle) remanié et élargi qui viserait surtout à aider les petites et moyennes entreprises à adopter les technologies de pointe et les meilleures pratiques de gestion. On dispose d'autres choix, notamment la création d'un équivalent de la DARPA (*US Defense Advanced Research Projects Agency*, l'un des organismes américains qui obtiennent de très bons résultats) et l'octroi d'un soutien direct plus important aux nouvelles technologies à but commun dans des secteurs clés. Il existe des possibilités de développement de pareilles technologies dans nombre de domaines, notamment : l'agriculture, pour répondre à la demande émergente de la nouvelle classe moyenne de consommateurs en Asie; les sables bitumineux, l'assainissement des eaux et des sols; la médecine et les appareils médicaux; les technologies de l'information; et, les énergies renouvelables. De plus, le gouvernement du Canada pourrait devenir beaucoup plus dynamique dans ses approvisionnements de produits et services innovants, réduisant ainsi le risque que courent les entreprises innovatrices du Canada, tout en les aidant à gagner leur part de marché.

LE GOUVERNEMENT ASSUME  
UN RÔLE DE SOUTIEN

- 1** Le **financement** est essentiel pour les jeunes entreprises et les entreprises innovatrices établies qui cherchent à accroître leur investissement en innovation et productivité. Le secteur du capital de risque au Canada ne fonctionne tout simplement pas comme il le faudrait. Nous sommes sérieusement à la traîne de pays comme les É.-U., Israël, Singapour et le R.-U. pour le soutien à la croissance de l'innovation. Comme l'a clairement énoncé une récente étude de la Banque de développement du Canada (BDC) : « Bien

<sup>4</sup> BDC (2011) *Revue de l'industrie du capital de risque*. Ottawa : BDC. ([http://www.bdc.ca/FR/Documents/other/VC\\_Industry\\_Review\\_FR.pdf](http://www.bdc.ca/FR/Documents/other/VC_Industry_Review_FR.pdf))

que le capital de risque ne constitue qu'un seul facteur de l'écosystème de l'innovation, les États-Unis et Israël font la preuve de l'impact qu'a cette industrie sur la création de champions technologiques. Malheureusement, le Canada ne fait pas le poids ». <sup>4</sup> Pour catalyser le renouvellement dans ce domaine, le gouvernement fédéral devrait envisager la mise en œuvre d'un Groupe d'expert pour l'examen de l'industrie du capital de risque.

**2 L'éducation** est de toute évidence importante dans une économie fondée sur le savoir. Il est essentiel de voir à ce que les systèmes scolaires soient orientés vers la réponse à des besoins internationaux et aux exigences de l'économie du savoir. Les diplômés doivent pouvoir apprendre plusieurs langues et acquérir une bonne connaissance des autres pays, de leurs cultures et de leurs marchés. Les gestionnaires et les diplômés en administration des affaires doivent être des experts de la commercialisation à l'échelle planétaire, comprendre les technologies de base de leur secteur et savoir se livrer facilement à l'évaluation de l'innovation de produit. Sans cela, ils seront faibles dans leur recherche mondiale de talents et ne pourront pas mener les entreprises canadiennes vers l'avenir innovant dont nous avons besoin. Le moyen pour y arriver consiste à mettre en place des incitatifs pour accroître les interactions entre les chercheurs universitaires et les entreprises.

---

## Le secteur du capital de risque au Canada ne fonctionne tout simplement pas comme il le faudrait

---

**3 L'excellence de la recherche de nos universités** constitue la pierre angulaire d'un système innovateur efficace. Nous devons poursuivre le financement de ce bien public et nous appuyer sur les réinvestissements en innovation effectués au cours de la dernière décennie. Mais nous devons également accorder une importance particulière à la reddition de comptes par les institutions pour voir à ce qu'elles soient orientées vers l'excellence mondiale de leurs recherches. Nous devons améliorer la commercialisation des résultats de ces recherches. Cela contribuera à établir un cercle vertueux de recherche qui stimulerait les nouvelles idées, les nouveaux produits, une plus grande compétitivité des entreprises, des emplois et de la croissance, et enfin, la capacité soutenue de réinvestir. Il serait peut-être temps de se livrer à l'examen des droits de propriété intellectuelle pour voir si certains régimes de PI offrent de meilleurs incitatifs à la commercialisation.

---

## Le problème de l'innovation et de la productivité est présent et réel dans les entreprises canadiennes

---

4 Les **Partenariats public-privé** peuvent constituer un moyen efficace de diffuser les résultats de la recherche et de soutenir l'innovation. Un autre moyen serait de favoriser des projets de démonstration de technologies de pointe centrés sur des secteurs où le Canada a un avantage comparatif inhérent (exemple, projets pilotes en Saskatchewan et en Alberta de captage et stockage de CO<sub>2</sub>). Le gouvernement pourrait également favoriser l'innovation en soutenant l'établissement de centres plus coopératifs de développement technologique regroupant des chercheurs universitaires ainsi que des entreprises et accorderait à tous les partenaires le droit d'exploiter et de personnaliser la propriété intellectuelle partagée.

## CONCLUSION

Le Canada est un pays riche et pourtant il y a encore tant à faire. D'abord et avant tout, nous devons éviter la complaisance.

Aujourd'hui, notre monnaie est forte et notre productivité faible. Nous disposons d'une forte capacité de recherche universitaire et accusons une faiblesse dans notre secteur privé en termes d'innovation et de commercialisation. Nous entretenons des liens commerciaux étroits avec les É.-U., et des relations anémiques avec les économies émergentes et dynamiques. Le Canada est très bien placé pour prospérer, à la condition que nous nous attaquions à nos faiblesses, en grande priorité la productivité et l'innovation. Nous devrions désespérément bâtir, bien avant 2020, un Canada plus innovateur. ■

# UN PLAN D'ACTION POUR L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC

LAWSON HUNTER ET PETER NICHOLSON

L'innovation est le principal facteur de croissance de la productivité et de la prospérité économique. En ce moment, la discussion sur l'innovation porte presque exclusivement sur l'innovation des entreprises et ce que le gouvernement peut faire pour la soutenir. Bien que, dans une certaine mesure, cette préoccupation se justifie, elle ne tient pas compte du colosse qu'est le secteur public, dont les activités contribuent au quart du PIB du Canada et dont les politiques régulatrices affectent lourdement le comportement du secteur privé.

Cet article veut démontrer que la contribution du gouvernement à l'innovation canadienne pourrait être plus importante s'il mettait de l'ordre dans ses affaires, plutôt que de continuer à cibler exclusivement les lacunes du secteur privé en matière d'innovation. Pour illustrer le potentiel d'une telle approche, cet article aborde quelques-uns des défis et possibilités importants auxquels fait face le secteur public dans quatre grandes catégories d'activités : les soins de santé, l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, les infrastructures publiques et la politique de réglementation. Les propositions sont générales, mais elles démontrent

la pertinence de la thèse de cet article et contribuent à définir une nouvelle cible pour la politique d'innovation, soit le secteur public même dans lequel les possibilités de créativité ne manquent pas et dans lequel le gouvernement dispose de l'autorité nécessaire pour procéder au changement.

## ARGUMENTS EN FAVEUR DE L'INNOVATION DANS LE SECTEUR PUBLIC

Les gouvernements doivent en faire plus pour promouvoir l'innovation au sein de leurs propres organismes et ce, pour les raisons suivantes.

- 1 Le secteur gouvernemental de l'économie canadienne représente actuellement environ 26 % du PIB (de 23 % en 2006, avant la récession, dû à une importante augmentation temporaire en dépenses en capital) et comprend 367 milliards \$ de dépenses en biens et services, et 72 milliards \$ de dépenses en capital.<sup>1</sup> Le secteur public est donc lui-même générateur d'importantes activités économiques; il est donc bien plus important, en termes d'emplois et de production, que

**Lawson Hunter** dirige le groupe du droit de la concurrence au cabinet d'avocats Stikeman Elliott, où il a eu une longue carrière de conseiller en relations gouvernementales et réglementaires. Ayant été le plus haut responsable au gouvernement fédéral de la politique en matière de concurrence et de son application, M. Hunter a joué un rôle primordial dans l'élaboration de la Loi sur la concurrence. De 2003 à 2008, il a occupé le poste de premier vice-président exécutif et aux affaires générales de Bell Canada et BCE Inc., où il était responsable des relations gouvernementales et réglementaires et des affaires générales de la société.

<sup>1</sup> Les estimations sont en dollars courants calculées en fonction du 2<sup>e</sup> trimestre 2011 du PIB en taux annuels (Statistique Canada)..

## Les incitatifs et les cultures des organismes publics résistent souvent à l'innovation

**Peter Nicholson** a été le premier chef de la direction du Conseil des académies canadiennes, de 2006 à 2009. Précédemment, il a été directeur adjoint pour les questions de politique au Cabinet du premier ministre du Canada et, en 2002 – 2003, conseiller spécial auprès du secrétaire général de l'OCDE. De 1995 à 2002, M. Nicholson a été agent en chef de la stratégie de BCE Inc. Il détient un baccalauréat et une maîtrise ès sciences en physique de l'université Dalhousie et un doctorat en recherche opérationnelle de l'université Stanford. Il est également décoré de l'Ordre du Canada.

<sup>2</sup> Le fait d'avoir une brillante idée ou invention nouvelle ne suffit pas pour innover. Les nouvelles idées doivent « fonctionner » - c.-à-d., qu'elles doivent entraîner une amélioration de l'efficacité, de l'efficacité ou de la qualité des résultats.

l'ensemble du secteur manufacturier. Le rendement économique du Canada est par conséquent lourdement et directement influencé par l'efficacité productive du secteur public. Plus le secteur public s'acquitte de ses tâches efficacement, plus le contribuable en a pour son argent.

[On constate une tendance structurelle qui entraîne une augmentation plus rapide du coût des services publics que l'augmentation du PIB. Cette tendance est due au fait que les services publics ne sont pas assujettis à la discipline du marché qui impose une limitation des coûts et qu'ils exigent une plus forte main-d'œuvre que la moyenne des autres secteurs de l'économie. Par conséquent, ces services tirent moins profit de la réduction progressive des dépenses en capital découlant de l'innovation technologique. L'innovation qui augmente la productivité constitue le seul moyen d'atténuer cette tendance sans réduire le niveau ou la qualité des services.]

**2** L'innovation (définie dans les termes les plus simples comme étant *un nouveau ou meilleur moyen d'accomplir des tâches utiles*<sup>2</sup>) permet au secteur public

d'améliorer la qualité, l'accessibilité et la rentabilité de ses biens et services pour répondre aux besoins et attentes évolutifs des gens. L'innovation peut être « produite à l'interne », mais elle est souvent le résultat d'adoption et d'adaptation d'innovations pertinentes qui viennent d'ailleurs. Malheureusement, les incitatifs et les cultures des organismes publics résistent souvent à l'innovation et ne favorisent pas l'expérimentation et la prise calculée de risques nécessaire à sa réalisation.

- 3** Parmi les défis et possibilités les plus importants auxquels le Canada fait face aujourd'hui, nombre d'entre eux relèvent carrément du secteur public, notamment :
- // la prestation financièrement viable de soins de santé de grande qualité à une population vieillissante;
  - // la découverte et la mise en œuvre de méthodes efficaces pour éduquer de nouvelles générations, les « alphabétisés numériques »;
  - // l'investissement dans une nouvelle génération d'infrastructures publiques qui intègre la révolution des technologies de l'information et des communications (TIC), qui se préoccupe du défi que représente la durabilité environnementale et qui propose un accès aux marchés en croissance hors de l'Amérique du Nord; et
  - // l'élaboration de règles plus intelligentes qui identifient et réorientent l'équilibre entre ce que les marchés peuvent réaliser et ce qu'ils ne peuvent pas réaliser.

Ces défis justifient la mise en œuvre d'approches radicalement innovatrices.

4 Un secteur public plus productif aiderait à faciliter l'innovation et la productivité de nos entreprises. Une politique de concurrence innovatrice s'impose, en particulier pour stimuler l'innovation des entreprises.

Nous ne soutenons pas que les initiatives gouvernementales pour appuyer l'innovation au sein du secteur privé (p. ex., les subventions à la recherche et au développement, les incitatifs au développement du marché du capital de risque, les programmes qui favorisent la collaboration avec des chercheurs universitaires) ne sont pas importantes; leurs effets sont toutefois indirects. Nous sommes d'avis qu'il faut accorder beaucoup plus d'importance aux mesures directes que peut adopter le secteur public en général, et le gouvernement fédéral en particulier, pour favoriser l'innovation et la productivité du Canada.

#### POURQUOI L'INNOVATION A-T-ELLE ÉTÉ NÉGLIGÉE AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC ?

Un observateur cynique pourrait dire que les gouvernements cherchent tout simplement à fuir leur responsabilité et à perpétuer la notion voulant que le secteur privé soit responsable de la faiblesse du Canada en matière d'innovation et de productivité. La croissance de la productivité de la main-d'œuvre (c'est à dire le pourcentage annuel de variation dans la production par heure de travail) est particulièrement faible au Canada. Au cours des 25 dernières années (1984 – 2009), la productivité du secteur des entreprises ne s'est accrue que de 1,1 % par année, soit la moitié du taux de croissance des États-Unis. Entre 2005 et 2009, la productivité des entreprises au Canada n'a pas augmenté du tout.

Mis à part le cynisme, il existe des raisons fondamentales expliquant pourquoi le secteur public n'a jamais adopté de plan d'action pour l'innovation et la productivité.

La plus importante raison repose sur une notion philosophique (ou idéologique) qui veut que le secteur public ne recherche pas

## L'accent mis actuellement sur l'imputabilité dans le secteur défavorise encore plus l'innovation

la productivité ou le type d'innovation axé sur l'amélioration de l'efficacité. Bien que cette notion soit manifestement fautive, les priorités et incitatifs de la majorité des organismes gouvernementaux ne favorisent pas l'innovation dans la pratique. La culture au sein de la majorité des organismes publics est hostile à la prise de risques, allant même jusqu'à la décourager. Cette culture est due en partie à l'importance démesurée qu'accordent les médias et l'opposition aux « échecs » de l'administration publique, parallèlement à la résignation du public à l'idée de s'accommoder de services de qualité passable.

Une explication plus rationnelle de l'hostilité à la prise de risques au sein de la fonction publique veut qu'en raison de la taille et de l'importance de nombreux services publics, l'administration publique évite d'y effectuer des changements significatifs, de peur de commettre des erreurs qui pourraient entraîner des conséquences sociales ou économiques majeures. Le déséquilibre prononcé entre les risques et les gratifications nuit à la prise de risque calculée dont dépend l'innovation. L'accent mis actuellement sur l'imputabilité dans le secteur public ne fait qu'exacerber cette tendance et défavorise encore plus l'innovation.

D'autres facteurs d'ordre plus technique sont à l'œuvre. La différence entre les secteurs public et privé réside dans le fait que les biens et services publics sont majoritairement fournis gratuitement aux consommateurs. Il n'existe pas de marché concurrentiel pour jauger leur valeur au moyen de tarifs.<sup>3</sup> Pour calculer leur contribution au PIB, les organismes de statistique définissent essentiellement par défaut la valeur de la production de la majorité des services publics comme étant le total de la valeur

<sup>3</sup> Les sociétés d'État à vocation commerciale constituent une exception partielle. Les frais imposés aux usagers ressemblent en quelque sorte à des prix, mais ne sont généralement pas déterminés par des processus concurrentiels..

monétaire des salaires, du capital et d'autres intrants de leur production. La production étant définie comme égale à l'intrant, la productivité totale (qui représente le rapport entre le produit et l'intrant) est toujours égale à un. Mesurée ainsi (de manière multifactorielle), la productivité n'augmente pas.

## POSSIBILITÉS D'INNOVATION AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC

Cette section identifie quatre domaines clés du secteur public qui profiteraient énormément d'une plus grande innovation. Alors que ces domaines impliquent tous les niveaux de gouvernement, les provinces et municipalités étant souvent les plus directement concernées, nous ne nous préoccupons en général que du rôle du gouvernement fédéral.

### 1. Les soins de santé

En 2009, les Canadiens ont consacré 175 milliards \$ aux soins de santé, soit 11,4 % PIB. Malgré des efforts modestes pour contrôler les coûts, les dépenses en santé (justifiées par la technologie, la démographie et les attentes du public) continuent de croître plus rapidement que la croissance de l'économie et des recettes du gouvernement. Dans l'ensemble, ces dépenses ont augmenté de 90 % entre 2000 et 2009 et accaparent maintenant en moyenne environ le tiers des budgets provinciaux. La situation est trompeuse : la trajectoire budgétaire actuelle n'est pas viable à long terme, mais la « crise » s'installe progressivement. L'urgence des pressions quotidiennes éclipse les changements comportementaux majeurs nécessaires pour remédier à la situation.

Il n'existe pas de solution miracle à ce problème complexe. Toutefois, le Canada devrait bénéficier d'un avantage en termes d'innovation en soins de santé grâce à son régime public d'assurance maladie et en raison de la multiplicité des niveaux et ordres de gouvernement qui peuvent innover et expérimenter. L'innovation s'impose maintenant à plusieurs égards, certains techniques et d'autres comportementaux et systémiques. Heureusement, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue. Nous pouvons tirer des leçons de l'expérience des autres. Le défi consiste à développer, avec la pléthore sans cesse croissante de données et d'expériences au niveau mondial, des pratiques exemplaires applicables

## Le défi consiste à développer, avec la pléthore sans cesse croissante de données et d'expériences au niveau mondial, des pratiques exemplaires applicables localement

Un vieil adage veut qu'« on mette en œuvre ce qui est mesuré ». Sans disposer d'indicateurs d'amélioration de la productivité, il devient beaucoup plus difficile de concevoir des incitatifs pour stimuler le type d'innovation qui entraîne la croissance de la productivité. Toutefois, certains pays ont fait des efforts considérables (par exemple, le Royaume-Uni, la Scandinavie et l'Australie) pour définir des mesures appropriées et des pratiques opérationnelles de la production et de la productivité pour différents types de services (notamment en santé, en éducation et en services municipaux). Le livre blanc 2008 du gouvernement du Royaume-Uni, *Nation d'innovation*, déclarait : « le gouvernement est très bien placé pour stimuler l'innovation dans le secteur public par l'affectation de ressources et d'incitatifs structurants. Des éléments majeurs comme l'aversion au risque, la budgétisation, la vérification, la mesure du rendement et le recrutement doivent être harmonisés pour appuyer l'innovation. Combinés, et accompagnés d'un solide leadership, ils surmonteront progressivement les obstacles actuels : culturels et incitatifs. » Les gouvernements canadiens devraient jouer un rôle plus important au sein de ce mouvement innovateur.

localement qui soient bien accueillies par la multitude d'intervenants dans les différents systèmes de soins de santé du Canada.

Un élément particulièrement surprenant de notre système actuel de soins de santé illustre pourquoi nous avons de la difficulté à y parvenir (et démontre la nécessité d'adopter une approche plus innovatrice). Malgré la profusion de données et de lignes directrices en matière de pratiques exemplaires, les méthodes de traitement pour la quasi-totalité des troubles médicaux varient sensiblement, même au sein d'une même région (p. ex., entre hôpitaux voisins dans une ville). Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce paradoxe : lors de leur formation initiale, les médecins sont fortement influencés par les traitements à la mode; l'offre d'installations de soins (p. ex., lits, services de diagnostic) influe sur le choix du traitement, à l'instar des incitatifs financiers implicites (p. ex., les services appartenant aux médecins); les médecins débordés peuvent ne pas être au courant de pratiques exemplaires ou de l'absence d'un solide consensus quant à la « meilleure » méthode de traitement; et bien sûr, la variabilité entre les patients milite en défaveur d'une approche uniforme.

Pour résoudre ce problème, le gouvernement fédéral pourrait mettre sur pied un système vaguement inspiré des « conseillers agricoles » qui, au début du 20<sup>e</sup> siècle, avaient pour mission de diffuser les meilleures pratiques à fondement scientifique auprès des fermes familiales. Avec le soutien des provinces, un groupe de médecins (« conseillers médicaux ») pourrait diffuser des données détaillées, localisées et personnalisées concernant les pratiques, les résultats et les coûts des traitements. (En majorité, ces données sont déjà recueillies.) De petites équipes visiteraient les hôpitaux et leurs services pour y rencontrer personnellement les médecins, les administrateurs et d'autres professionnels de la santé pour discuter des différences entre leurs propres pratiques et résultats et ceux d'installations comparables,

ainsi qu'à discuter de pratiques exemplaires reconnues.

Bien que de tels renseignements comparatifs puissent être facilement et confidentiellement affichés en ligne, ils ne remplaceraient pas le dialogue en tête à tête que des médecins peuvent avoir avec des homologues bien informés (les conseillers médicaux). Au fil

---

## Comment leur inculquer les facultés nécessaires à la critique dans une culture abrutie par l'information ?

---

du temps, ces discussions devraient mener à une plus grande efficacité, moins de variance en matière de pratiques exemplaires et une interprétation plus nuancée et circonstancielle de telles pratiques. Les systèmes de rémunération et d'autres incitatifs pourraient également être adaptés pour refléter les meilleures pratiques, ce qui affecterait encore plus le changement de comportement des médecins.

Le gouvernement fédéral est le mieux placé pour mener une telle initiative, qui servirait l'intérêt national. Il est en outre l'agent le plus en mesure d'exploiter les données et l'expertise provenant de tous les coins du pays, et de largement diffuser les leçons tirées d'un tel exercice. Le gouvernement fédéral devrait fournir la plus grande part du financement pour un tel projet, parallèlement à une forme de partage des coûts avec les provinces qui décident de participer.

### 2. L'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année

À moins que les dépenses en éducation soient évincées par les dépenses en santé, le coût de l'éducation de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année au Canada (51 milliards \$ en 2009, soit un peu moins de 10 % des dépenses totales fédérales et provinciales sur les pro-

grammes) est gérable au plan budgétaire grâce en partie au ralentissement de la croissance démographique. Le défi dominant n'est donc pas financier, mais plutôt

## Il faut accorder une priorité aux investissements en infrastructure dans le cadre des programmes d'innovation et de productivité des gouvernements au Canada

de trouver le meilleur moyen d'éduquer les prochaines générations d'alphabétisés numériques. Comment retenir leur attention? Comment leur inculquer les facultés nécessaires à la critique dans une culture abruti par l'information? Comment les former afin de favoriser l'élargissement de leurs horizons intellectuels grâce aux technologies de l'information?

Les enjeux sont monumentaux. Les fondements de la préparation des aptitudes et de la culture que nous inculquons aujourd'hui (dans les écoles, les foyers et la collectivité) contribueront substantiellement à façonner l'inventaire de capital humain du Canada, et par conséquent, notre capacité d'innover et d'exercer une citoyenneté responsable au cours des quatre ou cinq prochaines décennies.

La méthode traditionnelle centrée sur l'enseignant et le paradigme de la salle de classe à échelon fixe ne conviennent plus. La technologie a permis d'accéder par un simple clic de souris à pratiquement toute la connaissance humaine sur support électronique (du moins en principe). La révolution technologique a transformé fondamentalement la nature de l'acquisition du savoir factuel : du stockage dans notre propre mémoire (« au cas où » l'on en a besoin), au stockage dans des mémoires externes et de recherche en ligne (à laquelle on a

accès « sur demande »). La technologie de l'information crée également une option réaliste d'apprentissage axée sur l'étudiant et son rythme d'apprentissage personnel. À la lumière de ces développements, l'éducation de masse exige de nouvelles approches.

Mais quelles sont les approches qui conviendraient, et que voulons-nous dire par le terme « conviendraient » dans ce contexte? On compte plusieurs théories et beaucoup de défenseurs pour chacune, mais la vérité que nous refusons d'admettre est que nous ne le savons pas. Ainsi, le secteur de l'éducation réclame à grands cris une expérimentation réaliste, empreinte d'ouverture d'esprit. Le besoin d'innovation ne s'est jamais manifesté autant que dans le secteur de l'éducation.

Ces développements se déroulent partiellement de la base au sommet grâce à l'engagement et à l'ingéniosité d'individus et de petits groupes d'enseignants. Mais, l'inertie et le conservatisme inhérent de l'establishment du secteur éducatif ne céderont pas leur place à l'innovation développée par certains enseignants. Du sommet à la base, un leadership décidé s'impose pour découvrir et finalement mettre en œuvre un nouveau paradigme de l'éducation. Bien que nous ne puissions pas agir trop rapidement, parce que nous ignorons encore si une telle approche est appropriée, nous ne devons pas non plus continuer à progresser lentement à l'aide de modèles traditionnels. Nous devons être animés par un sentiment d'urgence.

Nous devons nous engager envers la recherche ciblée et pratique. Tous les ordres de gouvernement au Canada ont des rôles à jouer, mais le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, est le mieux placé pour diriger une stratégie de recherche nationale pour la définition d'un nouveau paradigme de l'éducation adapté à l'ère numérique. Une telle initiative devrait être entamée par l'établissement d'une « Fondation canadienne pour l'innovation et la recherche en éducation », dont le concept (mais pas nécessairement le mode de fonc-

tionnement) serait similaire à la Fondation canadienne pour l'innovation.

Comme dans le cas du système de soins de santé, le Canada est bien placé pour devenir un chef de file mondial de l'innovation en éducation en raison de la multiplicité des paliers de gouvernement (qui créent des possibilités d'expérimentation réalistes); sa diversité culturelle et linguistique; et une population qui sait utiliser les TIC. Le principal avantage d'être à la fine pointe de l'innovation en éducation serait : (i) d'acquérir une longueur d'avance dans l'édification des compétences de l'avenir, à partir d'une perspective canadienne, et (ii) d'offrir un terrain d'essai qui permettra aux développeurs canadiens de produits d'éducation de devenir des chefs de file dans une industrie mondiale émergente. La société Smart Technologies de Calgary (créatrice des tableaux blancs « intelligents ») constitue un bon exemple de l'opportunité qui s'offre à nous.

### 3. Infrastructure publique

En 2007, le stock d'infrastructures publiques par habitant au Canada s'établissait à 23 % de moins que le sommet atteint en 1980.<sup>4</sup> Un investissement inadéquat dans les infrastructures publiques est porteur de très sérieuses conséquences économiques, en plus de causer un désagrément au sein du public et constituer un risque de sécurité potentiel.

En 2009, Wulong Gu et Ryan MacDonald de Statistique Canada ont analysé l'effet qu'a l'investissement gouvernemental en infrastructures sur la productivité des entreprises. Ils ont conclu qu'entre 1962 et 2006, les investissements en infrastructure ont représenté en moyenne 9 % de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre des entreprises et que cette contribution était beaucoup plus importante au cours des premières années, alors que les investissements en infrastructure étaient très importants (1962 – 1973). Le professeur James Brox, de l'université de Waterloo, a modélisé l'impact de l'infrastructure publique sur la productivité

manufacturière et en arrive à des conclusions largement similaires.

---

## Une politique réglementaire innovatrice doit viser à identifier les nombreux objectifs valables que cible la réglementation

---

Ces conclusions permettent de dire: (i) qu'il faut accorder une priorité aux investissements en infrastructure dans le cadre des programmes d'innovation et de productivité des gouvernements au Canada, et (ii) que le manque d'investissements depuis les années 1970 a entraîné un déficit en termes d'infrastructures qui doit être résolu systématiquement. (Bien que les mesures de stimulation économique récentes constituent un bon début, elles avaient pour principal objectif de créer « artificiellement » des emplois temporaires.)

Une nouvelle stratégie à long terme d'investissement en infrastructures doit inclure les gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral.<sup>5</sup> Elle devrait être entreprise parallèlement à la promotion de la croissance de la productivité comme objectif principal. Ainsi, elle devrait cibler des problèmes comme la manière de faciliter le mouvement des produits canadiens vers de nouveaux marchés à forte croissance, et ce en plus d'être innovatrice. Par exemple, nous devons chercher à développer et utiliser de nouveaux matériaux et méthodes de construction à haut rendement (les codes de la construction doivent intégrer l'innovation), exploiter les TIC pour la création d'une infrastructure plus intelligente et, enfin, devenir plus écoénergétiques.

Dans la presque totalité des cas, il se présentera des possibilités de partenariats public-privé dont la structuration optimale exigera également des approches innova-

<sup>4</sup> Brox, J. (2008) « Infrastructure Investment: The Foundation of Canadian Competitiveness ». *IRPP Policy Matters*. Vol. 9, no.2.

<sup>5</sup> Environ 55 % (en valeur) de l'infrastructure canadienne se trouve dans les municipalités, un pourcentage qui ne cesse d'augmenter. Environ 45 % des infrastructures canadiennes sont sous contrôle provincial, alors que seulement 5 % d'entre elles sont sous contrôle fédéral. La contribution fédérale à l'investissement en infrastructures se fait largement par le biais de transferts permettant le partage des coûts.

trices. Non seulement ces partenariats facilitent la productivité du secteur privé, ils contribuent à édifier la compétitivité des entreprises canadiennes pour qu'elles puissent livrer concurrence dans les marchés émergents dans les domaines de la planification, de l'ingénierie et de la construction d'infrastructure.

## Il est temps que le gouvernement fédéral révise complètement sa politique en matière de réglementation

### 4. Réglementation

Les exemples donnés jusqu'ici concernent surtout le secteur public en tant qu'agent de prestation. Mais le programme d'innovation réglementaire de l'administration publique doit également comprendre sa fonction réglementaire. L'exercice de cette fonction a stagné au cours des 25 dernières années, du moins quand on le compare à celui des décennies exceptionnellement innovatrices ayant suivi la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale. Une nouvelle réflexion, qui inclut notamment une réévaluation fondamentale de notre approche de la réglementation, est devenue impérative. [Il est temps de sortir du placard les recommandations contenues dans le rapport de 2004 du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente et d'accorder une grande priorité aux conclusions du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence (présidé par L. R. Wilson) publiées il y a plus de trois ans, en juin 2008.]

Malgré une certaine déréglementation au cours des 25 dernières années (principalement dans les secteurs des transports, de l'énergie et, dans une certaine mesure, des télécommunications) le Canada a encore

beaucoup de chemin à parcourir en matière de réglementation, un champ qui relève majoritairement du fédéral. En 2006, l'OCDE publiait une étude multi-pays qui estimait que si le Canada avait adopté, dans chaque secteur de l'économie, les règlements les moins restrictifs des pays faisant l'objet de l'étude, la croissance annuelle moyenne de la productivité du pays aurait augmenté de 0,75 % par année durant la période 1985 – 2003.<sup>6</sup> Même en tenant compte de l'incertitude de ces estimations économétriques, il s'agit là d'un effet très important qui démontre l'impact très substantiel que peut avoir la réglementation sur la productivité.

La gestion de l'offre dans le secteur agricole constitue un bon exemple de réglementation qui nuit à la productivité et à l'innovation. En nuisant à la capacité d'exploiter les économies d'échelle et de portée, la gestion de l'offre entraîne l'augmentation des prix pour les consommateurs et affecte négativement la capacité des transformateurs en alimentation à livrer concurrence à des produits étrangers. Les règles régissant la propriété étrangère constituent un bon exemple de réglementations qui découragent l'innovation en empêchant les sociétés canadiennes d'atteindre un calibre mondial. L'industrie de l'aéronautique au Canada en est une bonne illustration.

Pour résoudre ce problème, certains constats s'imposent. En premier lieu, les régulateurs régulent : les organismes de réglementation se consacrent à la réglementation, plutôt qu'à la déréglementation. En deuxième lieu, plus on a de règles, plus on en crée, ce qui s'avère particulièrement vrai lorsqu'on tente de contrôler le comportement du marché, comme en matière de gestion de l'offre dans le secteur agroalimentaire. Inévitablement, la concurrence apparaît dans les domaines non réglementés, entraînant du même coup de nouveaux règlements pour combler les lacunes dans les domaines non réglementés. On effectue rarement une réévaluation fondamentale de

<sup>6</sup> Conway, P., de Rosa, D., Nicoletti, G. & Steiner, F. (2006) « Regulation, Competition and Productivity Convergence ». *OCDE Economics Dept. Working Paper No. 509*. Paris: OCDE.

la pertinence de l'ensemble du système de réglementation par rapport aux raisons qui ont entraîné son adoption à l'origine.

À l'avenir, une politique réglementaire innovatrice doit viser à identifier les nombreux objectifs valables que cible la réglementation et à définir des solutions de rechange qui réalisent les mêmes objectifs tout en ayant moins de conséquences sur l'innovation et la productivité. Cette politique devrait se fonder sur trois piliers :

#### Réglementation fondée sur des normes

La majorité des règlements sont adoptés en vertu de lois qui délèguent à l'exécutif le pouvoir de déterminer ce qui relève de l'intérêt public. En effet, elles créent un modèle d'intervention discrétionnaire sans contrainte. À notre avis, ce pouvoir discrétionnaire devrait être limité. Toute réglementation, soit elle économique ou sociale, devrait plutôt faire l'objet d'une mise à l'essai rigoureuse et fondée sur des normes pour s'assurer qu'elle soit efficace et le moins interventionniste dans la réalisation de ses objectifs.

L'un des moyens pour le réaliser serait d'utiliser les critères élaborés par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Oakes* (le « test de Oakes »). Celui-ci définit cinq conditions à remplir avant que le gouvernement puisse justifier la violation de droits et libertés fondamentaux garantis par la Charte canadienne des droits et libertés. (Le critère serait applicable de la même manière dans le contexte réglementaire)

1. L'intrusion ou la limite doit avoir un objectif urgent et substantiel.
2. La limite doit être proportionnelle à l'objectif.
3. La limite doit être liée rationnellement à l'objectif (c.-à-d., que le gouvernement doit faire la preuve que l'objectif est réalisable).
4. La limite doit être minimalement gênante (c.-à-d., gêner le moins possible le droit en question).

5. Les résultats positifs de l'intrusion doivent être plus importants que ses effets nuisibles.

Une application large du test de Oakes à toutes les politiques et réglementations imposerait une discipline et une rigueur nécessaires au processus réglementaire.

Les instructions en matière de politique du Cabinet fédéral à l'intention du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) en 2006 constituent un bon exemple de cette approche. En élaborant la réglementation des télécommunications, le CRTC se devait : (a) d'appuyer autant que puisse se faire les forces du marché; (b) d'adopter une réglementation qui soit efficace et proportionnée; (c) d'entraver le moins possible le fonctionnement des forces concurrentielles du marché; et (d) s'assurer que la réglementation ne nuise pas à une entrée sur le marché d'une concurrence réelle ni qu'elle favorise l'entrée d'une concurrence inefficace.

#### Imputabilité

La réglementation fondée sur des normes n'est efficace que si elle s'accompagne d'un régime d'imputabilité en fonction des objectifs, pour le gouvernement et le régulateur. Deux éléments s'imposent. Premièrement, le test de Oakes doit être juridiquement contraignant pour tous les organismes de réglementation. Deuxièmement, les parties concernées doivent pouvoir contester la conformité du régulateur au test par le biais d'un mécanisme juridique efficace d'examen. En principe, l'examen pourrait être effectué par les tribunaux excepté qu'au Canada, par opposition aux É. U., les tribunaux font preuve de déférence envers les organismes spécialisés de réglementation lors de l'examen des activités de ces derniers.

Un Tribunal de la concurrence pourrait constituer une bonne alternative aux tribunaux pour l'examen des initiatives de réglementation du gouvernement fédéral.

Le tribunal présente un certain nombre d'avantages :

- // il comprend des juges et des non-juges, ainsi il peut avoir recours à une expertise sectorielle;
- // son expertise en matière d'élaboration de politiques concurrentielles lui permet de se conformer à l'objectif, c'est-à-dire d'identifier les mesures réglementaires les moins interventionnistes; et
- // parce que le Tribunal est composé de membres d'une cour fédérale, il agirait probablement avec un plus haut niveau d'équité et de rigueur dans l'application des tests et normes juridiques.

#### Examens périodiques

La rapidité de l'évolution technologique, parallèlement à d'autres changements, crée un besoin d'adaptation de la réglementation. Rien ne prouve qu'une telle adaptation se soit produite au Canada, ce qui n'est pas surprenant compte tenu du biais favorable à la réglementation et à l'inertie de l'administration publique.

Les régimes de réglementation exigent donc un examen objectif et périodique pour déterminer si leur existence est encore justifiée en fonction des objectifs visés par le législateur. Les examens devraient permettre de déterminer qu'un cadre réglementaire doit être modifié en profondeur, ou même abandonné. Ils devraient avoir une portée très large pour couvrir tous les types de réglementation et devraient être exécutés par des tierces parties objectives pour éviter le risque de capture du régulateur par les groupes d'intérêts (une relation symbiotique entre le régulateur et le régulé). Compte tenu du fait qu'une partie de l'objectif est de faire en sorte que la réglementation ne nuise pas aux forces du marché, il pourrait s'avérer pertinent de prévoir la participation du Commissaire de la concurrence (soit à titre de défenseur

ou à celui d'« ami de la cour », ou peut-être même comme examinateur en chef).

Il est temps que le gouvernement fédéral révise complètement sa politique en matière de réglementation. L'adoption d'une approche dynamique et axée sur l'avenir, comme celle décrite ci-dessus, aurait un impact important sur la productivité des entreprises. Une telle approche limiterait les distorsions de marché au minimum nécessaire pour réaliser les objectifs visés par la réglementation et, en favorisant énergiquement la concurrence, inciterait les entreprises canadiennes à être plus innovantes et du même coup plus productives.

#### EN CONCLUSION

L'objectif de cet article est de promouvoir un engagement important du secteur canadien envers l'innovation du secteur public du Canada. À travers son histoire, notre pays a connu des époques de créativité spectaculaire au sein du secteur public (par exemple, la conquête de l'Ouest, la liaison des régions du pays par le biais d'initiatives de la Couronne dans les transports et les communications, la définition du modèle unique canadien de l'État-providence moderne, la définition de notre citoyenneté par la Charte canadienne des droits et libertés, et le rôle important que le Canada a joué dans l'économie nord-américaine, en particulier lors de la signature du Pacte de l'automobile et de l'Accord de libre échange Canada-États Unis, suivi de l'ALÉNA).

Aujourd'hui, les possibilités et les défis sont différents mais, comme vise à le démontrer cet article, l'imagination et l'engagement doivent être au rendez-vous. Le secteur public doit retrouver son dynamisme. Il doit s'appuyer sur le talent et l'idéalisme d'une nouvelle génération. Le plan d'action a été défini. Tout ce qu'il faut, c'est du leadership. ■

---

## RÉFÉRENCES

Australian National Audit Office (2009) *Public Sector Innovation: A Review of the Literature*. (<http://www.anao.gov.au/bpg-innovation/lit-index.html>)

Brox, J. (2008) « Infrastructure Investment: The Foundation of Canadian Competitiveness ». *IRPP Policy Matters*. Vol. 9, no.2.

Conway, P., de Rosa, D., Nicoletti, G. & Steiner, F. (2006) « Regulation, Competition and Productivity Convergence » . *OECD Economics Dept. Working Paper No. 509*. Paris: OCED.

Council of Canadian Academies (2009) *Innovation and Business Strategy: Why Canada Falls Short*. (<http://www.scienceadvice.ca/en/assessments/completed/innovation.aspx>)

Education Week (2011) *Technology in Education*, 1 septembre, 2011. ([www.edweek.org](http://www.edweek.org))

Gawande, A. (2009) « Testing, Testing » . *The New Yorker*. 14 décembre, 2009.

Gu, W. & Macdonald, R. (2009) *L'effet de l'infrastructure publique sur les estimations de la productivité multifactorielle au Canada*. Ottawa: Statistique Canada.

National Endowment for Science, Technology and the Arts, UK (2011) *Innovation in Public Sector Organisations*. ([http://www.nesta.org.uk/about\\_us/assets/features/innovation\\_in\\_public\\_sector\\_organisations](http://www.nesta.org.uk/about_us/assets/features/innovation_in_public_sector_organisations))

United States Department of Education (2010) *Evaluation of Evidence-based Practices in Online Learning: A Meta-analysis and Review of Online Learning Studies*. (<http://www2.ed.gov/rschstat/eval/tech/evidence-based-practices/finalreport.pdf>)

Wennberg, J.E. (2010) *Tracking Medicine: A Researcher's Quest to Understand Healthcare*. Oxford: OUP.

# ÉCHECS DU CANADA EN MATIÈRE DE PRODUCTIVITÉ ET D'INNOVATION : REMISE EN QUESTION DES IDÉES REÇUES

JIM STANFORD

**Jim Stanford** est économiste auprès des Travailleurs canadiens de l'automobile, le plus important syndicat du secteur privé. Il a reçu son doctorat en économie de la New School for Social Research de New York et a obtenu d'autres diplômes en économie de Cambridge et de l'université de l'Alberta. Il rédige des chroniques économiques dans le Globe & Mail et participe régulièrement au groupe de réflexion sur l'économie du National sur CBC TV..

Les économistes traditionnels sont d'avis que des marchés dérégulés et compétitifs constituent le meilleur mécanisme pour affecter les ressources économiques (le capital, la main-d'œuvre, etc.) et pour assurer leur utilisation à l'avantage maximal de la personne. Ils croient à la nature efficiente et autorégulatrice des marchés privés. Ce que le gouvernement pourrait faire de mieux serait d'établir « des règles de base » pour le fonctionnement des marchés (protection des droits de propriété, et autres) et se retirer ensuite au plus vite – en laissant le jeu des intérêts personnels et de la concurrence se charger du reste.

En ce qui concerne le Canada et sa préoccupation habituelle de savoir si sa très faible productivité et son innovation s'améliorent, le conseil habituel des économistes traditionalistes est celui par conséquent très clair d'améliorer l'efficacité et les marchés; d'éliminer les effets de « distorsion » de l'impôt; d'éliminer la réglementation ou les obstacles à la concurrence intégrale (par le biais d'accords de libre-échange, la déréglementation des marchés de la consommation et des conditions commerciales, ainsi que d'autres initiatives pour réduire la « paperasserie »); d'avoir recours à la « fermeté affectueuse »

et aux politiques sociales pour renforcer les incitatifs personnels et favoriser un marché de la main-d'œuvre plus discipliné et « flexible ». Cela devrait libérer le plein potentiel du secteur privé pour qu'il puisse innover et fonctionner de façon optimale.

Jusqu'à l'avènement de la crise financière et de la récession qui s'en suivit en 2008 et 2009, l'économie des É.-U. a bien sûr été donnée en exemple d'une économie de marché rationnelle et efficace qui ne pardonne pas, le mythe voulant que la croissance de la productivité des É.-U. soit élevée du fait que les Américains ont des marchés libres qui font des merveilles. Si nous voulons accroître notre productivité, nous devrions faire la même chose. Ce mythe n'a jamais correspondu à la réalité : de nombreux autres pays ayant un état omniprésent, des impôts élevés et des règlements gouvernementaux plus sévères ont été productifs et ont même accru leur productivité autant, sinon plus, que ne l'a fait l'économie américaine. Et la débâcle qui a suivi la crise financière et la récession consécutive qui persista ont de toute évidence réduit l'attraction de l'approche des É.-U.<sup>1</sup>

Quoi qu'il en soit, la confiance historique des économistes à l'endroit des marchés sous-

<sup>1</sup> Le titre de gloire du Canada au cours de cette difficile période a été d'éviter les défaillances bancaires et, du même coup, d'atténuer les effets de la récession par rapport aux É.-U. Il est intéressant de noter que la réglementation bancaire plus sévère du Canada et notre assureur public de prêts hypothécaires ont joué un rôle déterminant dans cette réussite.

tend la tendance dominante de la politique canadienne au cours des dernières décennies, ce qui explique la raison pour laquelle l'ensemble de la société canadienne est devenu plus sensible au marché, et même dominé par les marchés, au cours de cette période. Ainsi, nous avons ressemblé de plus en plus aux É.-U.<sup>2</sup> Toutefois, il est ironique de constater que plus nous recherchons une économie de marché autorégulatrice et disciplinée, plus notre productivité et notre innovation se détériorent par rapport aux États-Unis et plus généralement aux nations industrialisées. Comme l'illustre la **Figure 1**, au cours de la dernière décennie, le Canada s'est classé au 30<sup>e</sup> rang sur 34 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en termes de croissance moyenne annuelle de la productivité de la main-d'œuvre.

Cette contradiction apparente entre la politique de plus en plus favorable aux entreprises et l'échec du secteur privé conséquemment habilité à réaliser la croissance de l'innovation et de la productivité, a laissé perplexe nombre d'économistes qui défendaient l'approche axée sur le marché. Par exemple, ce que dit Andrew Sharpe du Centre d'étude des niveaux de vie (CENV, auquel participent les plus grands spécialistes de la productivité au Canada) à propos du « paradoxe » de la faible productivité de notre économie de plus en plus axée sur le marché.<sup>3</sup> Même les données du Centre indiquent que le rendement du Canada en termes de productivité a commencé à se détériorer précisément au moment où les décideurs politiques canadiens ont choisi d'adopter une attitude de laissez-faire.

La **Figure 2** indique la productivité moyenne de la main-d'œuvre dans le secteur commercial privé du Canada en tant que proportion des niveaux de productivité correspondants aux É.U., selon les estimations du CENV. Depuis les années 1960 jusqu'au milieu des années 1980, la productivité canadienne rattrapait celle des États-Unis qui était stimulée par l'industrialisation rapide, les changements sectoriels et l'urbanisation. Cela correspondait

aux années où la taille des appareils gouvernementaux canadiens augmentait considérablement (par rapport au PIB), la réglementation était renforcée, des investissements énormes étaient réalisés dans l'infrastructure publique et les services publics, les adhésions aux syndicats augmentaient rapidement, ainsi que les taux d'imposition. La convergence a atteint son sommet en 1984, lorsque la productivité du secteur privé atteignait plus de 90 pour cent de celle des États-Unis. Toutefois, cette tendance s'est inversée et la productivité canadienne a reculé en deçà des niveaux des É.-U. – au point où aujourd'hui, la productivité moyenne du secteur privé atteint à peine 70 pour cent de celle des É.-U.

Ironiquement, l'inversion de cette tendance coïncide avec un exercice marquant pour la définition des politiques au Canada, définition qui a joué un rôle annonciateur d'une approche plus « rationnelle » axée sur le marché dans la majorité des questions de politique : la Commission Macdonald.<sup>4</sup> Ses recommandations de base – d'entreprendre des négociations globales de libre-échange avec les É.-U. et de restructurer les programmes sociaux de manière à atténuer leur effet de « distorsion » sur les marchés de la main-d'œuvre – sont conformes à la conception axée sur les marchés des économistes traditionnels. Le libre-échange continental s'est fondé explicitement sur la notion qui veut qu'il contribue à éliminer le désavantage résiduel en termes de productivité par rapport aux É.-U. L'accord qui en a découlé, signé en 1988, a ensuite été vendu aux électeurs canadiens (lors de la fameuse élection du « libre-échange » de la même année) à l'aide de modèles économiques quantitatifs qui ont pour prémisses que le libre-échange renforcera l'harmonisation des niveaux de productivité canadiens avec ceux des É.-U.<sup>5</sup>

En pratique, le libre-échange et la restructuration des programmes sociaux n'ont pas harmonisé notre productivité avec celle des É.-U. – au contraire, dans les deux cas ils lui ont nuï. En effet, le différentiel de la productivité par rapport aux É.-U., qui devait disparaître

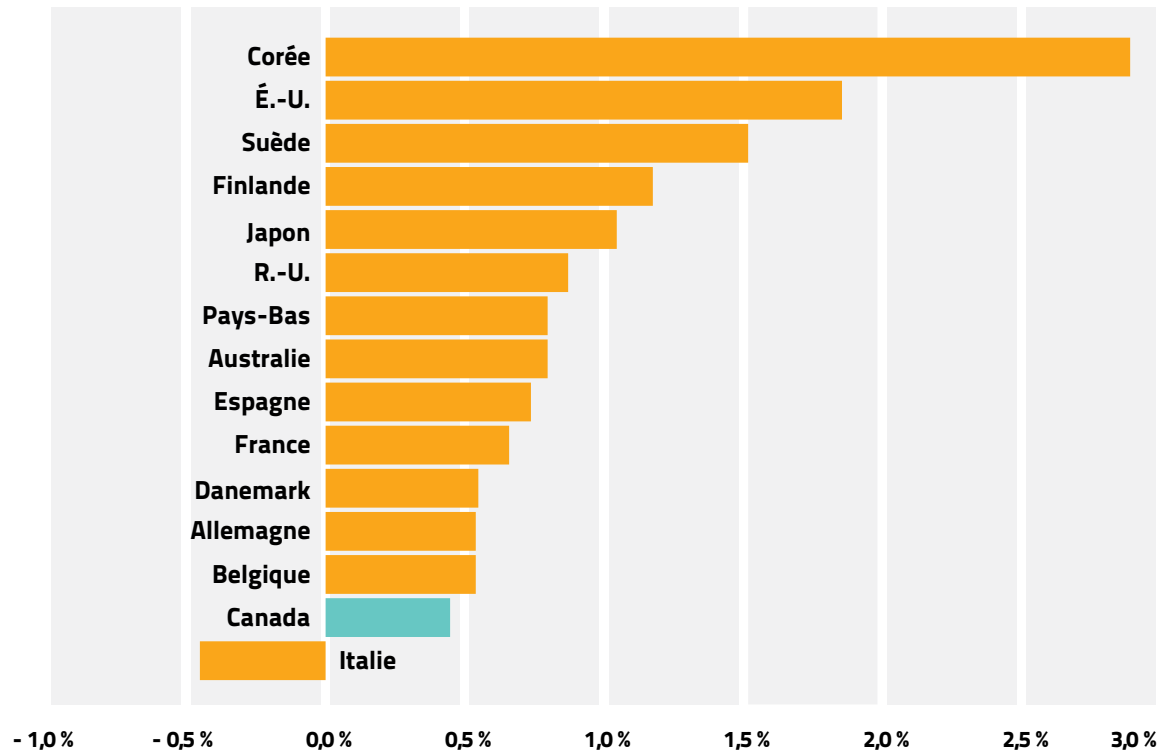
<sup>2</sup> *Les performances du Canada*, septembre 2011. (<http://www.conferenceboard.ca/>)

<sup>3</sup> Sharpe, A. (2010) « The Paradox Of Market-Oriented Public Policy and Poor Productivity Growth in Canada ». *CSLS Research Report 2010-01*, p.iii. (<http://www.csls.ca/reports/csls2010-01.pdf>)

<sup>4</sup> *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, déposé auprès du gouvernement Mulroney en 1985 après trois ans de consultations et de recherche.

<sup>5</sup> Pour en savoir davantage sur le recours, et le mauvais recours, aux modèles économiques pour la promotion des accords de libre-échange, voir Stanford, J. (2003) « Economic Models and Economic Reality: North American Free Trade and the Predictions of Economists ». *International Journal of Political Economy* 33(3), 28-49.

## Croissance moyenne de la productivité de la main-d'œuvre, quelques pays de l'OCDE, 2001 – 2010



SOURCE: Calculs de l'auteur à partir de l'OCDE, *Perspectives économiques* (2011), tableau 12.

Figure 1

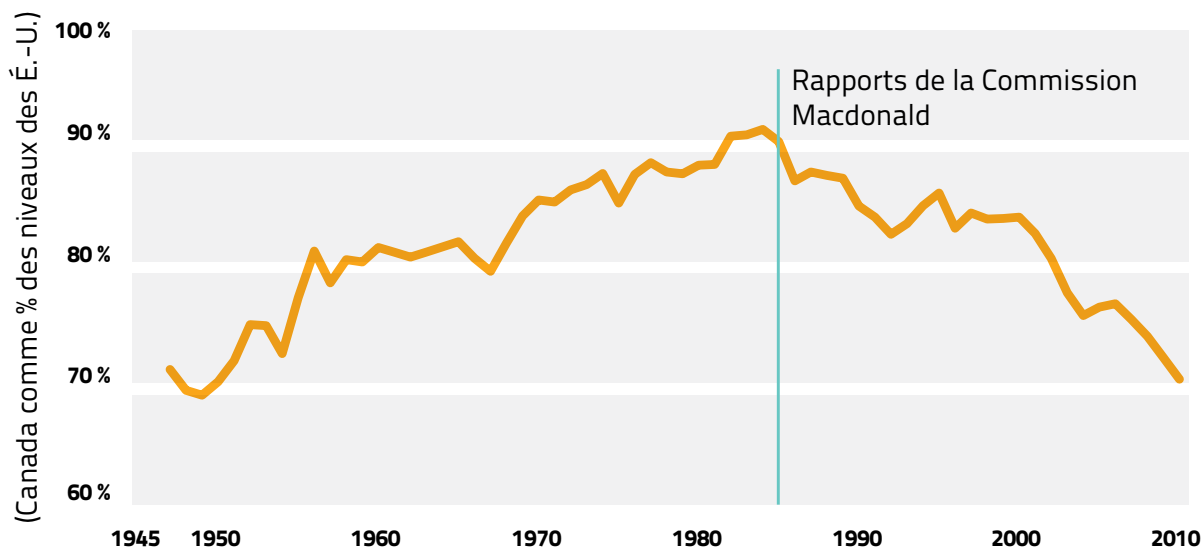
grâce au libre-échange, a triplé depuis 1985. Les réductions d'impôt, la déréglementation, la privatisation, les mesures d'austérité dans les programmes de sécurité du revenu et les compressions des effectifs au gouvernement n'ont pas réussi non plus à le faire.

**Qu'arriverait-il si en réalité les marchés fonctionnaient de manière plus productive et créative lorsqu'ils sont guidés, soutenus et contraints ?**

Plusieurs économistes sont perplexes devant l'apparence de contradiction entre, d'une part, les politiques favorables aux entreprises et les politiques censées améliorer la productivité, et d'autre part l'échec de l'amélioration de la productivité canadienne. Ces économistes cherchent les imperfections ou obstacles commerciaux résiduels qui expliqueraient l'échec de la productivité et de l'innovation du Canada de décoller.

Mais qu'advierait-il si la prémisse de départ de leur modèle – nommément la conviction que le fonctionnement sans contrainte des forces privées du marché constitue le moyen le plus efficace et le plus innovateur d'organiser l'activité économique – ne se justifiait pas? Qu'arriverait-il si en réalité les marchés fonctionnaient de manière plus productive et

## Productivité moyenne de la main-d'œuvre, secteur des entreprises, Canada c. É.-U., 1947 – 2010



SOURCE: Centre d'étude des niveaux de vie [www.csls.ca](http://www.csls.ca).

Figure 2

créative lorsqu'ils sont guidés, soutenus et contraints plutôt que lorsqu'on leur laisse la bride libre? Et si la meilleure approche consistait à défier et orienter les marchés vers des résultats plus productifs et plus innovateurs?

Cette approche repose sur une base théorique que l'on retrouve dans les écrits économiques traitant de ce qu'on appelle « l'État promoteur ». L'idée, qui se fonde sur l'industrialisation réussie menée par l'État dans plusieurs pays d'Asie de l'Est et d'Amérique Latine au cours des dernières décennies, veut que la croissance innovatrice et amélioratrice de la productivité dans des industries concurrentielles et à valeur ajoutée n'advienne généralement pas de manière spontanée à la suite de la libération des forces du marché et l'atteinte de « prix équitables ». En réalité, l'histoire suggère que la « main visible » de l'intervention gouvernementale, qui se manifeste de nombreuses façons, est plus sérieusement associée aux progrès économiques qualitatifs et quantitatifs.

Les politiques de « laissez-faire » défendues internationalement en vertu de ce qu'on appelle le *Washington Consensus* (et imitées au Canada par le biais de la recherche d'accords de libre-échange, de baisses de l'impôt personnel et de celui sur les sociétés, l'affaiblissement des politiques de revenu garanti, etc.) ont été, de fait, associées à l'affaiblissement de la croissance, de la structure économique et de la productivité. Les pays qui ont réussi à transformer leur rôle au sein des marchés mondiaux, qui ont développé des industries innovatrices et qui ont augmenté la productivité (de la Corée du Sud au Brésil en passant par la Finlande), l'ont fait en adoptant des stratégies volontaristes et interventionnistes.

Selon cette perspective, il n'y a pas de contradiction entre une orientation d'ensemble de la politique économique canadienne visant à favoriser les marchés et le rendement relatif de la productivité. De ce point de vue, notre faible rendement est une *conséquence* de notre libéralisation – et non un paradoxe. Examinons

## Les interventions doivent être éclairées, efficaces et disciplinées

le classement désastreux du Canada parmi les pays de l'OCDE selon la croissance de la productivité au cours de la dernière décennie (discuté précédemment et illustré dans la **Figure 1**). En majorité, les pays qui ont obtenu de meilleurs résultats que le Canada à ce chapitre ont de plus grands appareils gouvernementaux, des impôts plus élevés et une réglementation plus intrusive que le Canada. Les seuls pays qui ont obtenu un classement inférieur au Canada au cours de cette même période sont la Nouvelle-Zélande, le Luxembourg, le Mexique et l'Italie – les gouvernements de trois d'entre eux sont plus petits et moins intrusifs que celui du Canada.

Bien sûr, la taille d'un appareil gouvernemental en elle-même ne constitue pas plus une garantie de croissance de la productivité (comme le démontre l'Italie). Les interventions doivent être éclairées, efficaces et disciplinées. Toutefois, les deux expériences, canadienne et internationale, montrent clairement que les forces du marché, laissées à elles-mêmes, ne peuvent pas orienter l'économie vers la réalisation de son potentiel d'innovation et d'efficience.

J'attribue le très mauvais rendement de l'économie du Canada en matière d'innovation et de productivité au cours de la dernière décennie à plusieurs aspects de la structure actuelle, structure axée sur le marché :

**// L'influence grandissante des exploitants de ressources naturelles** Causée par la montée soudaine des prix mondiaux des produits de base, le secteur le plus dynamique de l'économie canadienne de la dernière décennie a été celui de l'exploitation des ressources naturelles – particulièrement les minéraux, mais surtout le pétrole. Des

profits exceptionnels ont fait le bonheur de quelques intervenants dans ce boom du secteur des ressources. Cependant, en termes d'innovation, de productivité et de durabilité, la dépendance grandissante de l'économie canadienne à l'égard des ressources laisse beaucoup à désirer.

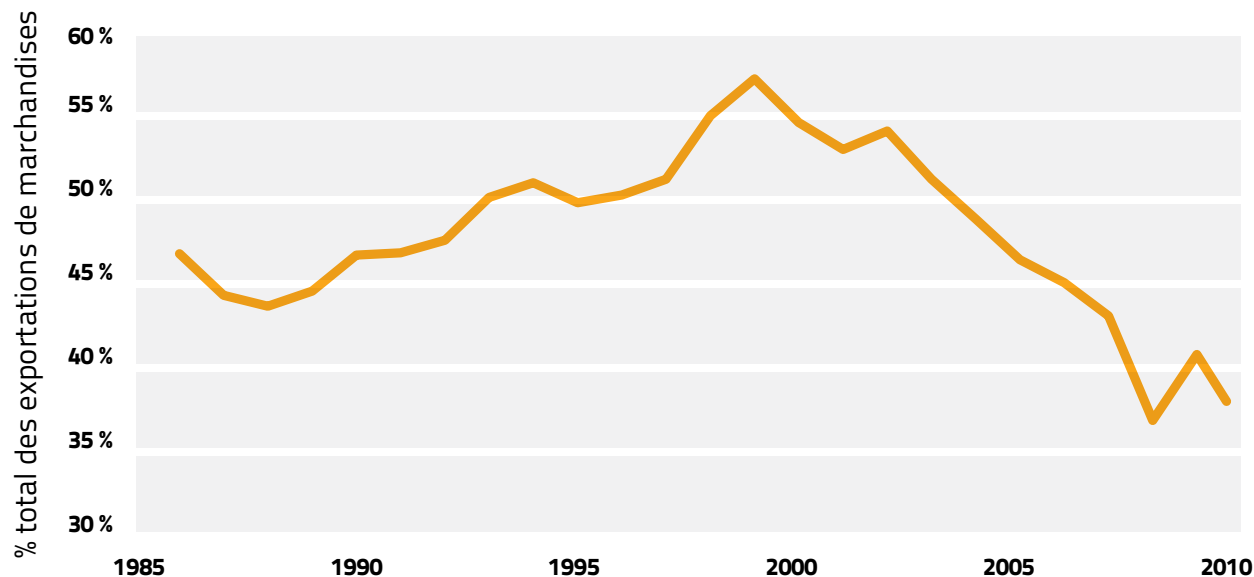
Les entreprises du secteur des ressources investissent beaucoup moins en recherche et autres innovations que ne le font généralement celles du secteur manufacturier. La productivité dans le secteur de l'exploitation des ressources tend à baisser avec le temps, alors que les réserves les plus accessibles de ressources s'épuisent et qu'il faut avoir recours aux réserves plus coûteuses. (Par exemple, la productivité réelle moyenne de la main-d'œuvre dans les industries minière, pétrolière et gazière a chuté du tiers entre 1999 et 2010 – par rapport à 15 pour cent d'amélioration de la productivité manufacturière au cours de la même période.<sup>6</sup>) Plus nos économies se spécialisent en ressources (à productivité déclinante), plus notre productivité moyenne est tirée vers le bas. La viabilité économique et environnementale à long terme de notre dépendance à l'égard de l'extraction de ressources non renouvelables soulève également des questions fondamentales à propos de notre prospérité et notre bien-être futurs.<sup>7</sup>

**// Désindustrialisation** L'envers de la dépendance émergente à l'égard des ressources a érodé de manière significative notre base manufacturière au cours de la même période. En effet, l'un des facteurs clés de cette désindustrialisation a été l'impact d'une appréciation marquée de la monnaie canadienne qui a eu pour effet d'augmenter les coûts canadiens de 65 pour cent par rapport à 2002 selon des marqueurs internationaux. À son tour, cette appréciation résulte en grande partie de la dépendance à l'égard des ressources du Canada... et plus particulièrement de la perception

<sup>6</sup> Calculs de l'auteur à partir de Statistique Canada, CANSIM Tableau 383-0011.

<sup>7</sup> Voir Stanford, J. (2008) « Staples, Deindustrialization, and Foreign Investment: Canada's Economic Journey Back to the Future ». *Studies in Political Economy* 82, 7-34.

## Produits à valeur ajoutée en part des exportations totale de marchandises canadiennes, 1986 – 2010



SOURCE: Calculs de l'auteur à partir de Statistique Canada, CANSIM Tableau 2280043

Figure 3

qu'ont les cambistes voulant que le dollar canadien soit devenu en quelque sorte un « pétrodollar ».<sup>8</sup>

Quelques économistes adeptes de la « fermeté affectueuse » ont prédit qu'une monnaie qui s'apprécierait favoriserait la croissance de la productivité (en empêchant les exportateurs de compter sur une monnaie « sous-évaluée » pour rester concurrentiel, et également en réduisant les coûts en dollars canadiens des biens d'équipement importés). Les expériences réalistes n'ont pas justifié cet énoncé d'espoir : alors que la montée en flèche de la monnaie mine la compétitivité canadienne, l'investissement, l'emploi et les exportations dans toutes les industries sensibles à l'évolution des coûts (notamment le tourisme et les services marchands, ainsi que les manufactures) ont chuté et ainsi renforcé notre dépendance à l'égard des ressources.

Le secteur manufacturier est une

source de haute productivité, d'emploi à haute rémunération et compte pour une part fortement disproportionnée de l'ensemble de l'activité d'innovation des entreprises. En 2010, le secteur manufacturier comptait pour presque la moitié de toutes les dépenses en recherche et développement des entreprises au Canada, bien qu'il n'ait produit que 12 pour cent du PIB.<sup>9</sup> Ainsi, le déclin du secteur manufacturier a constitué un facteur clé du mauvais rendement du Canada à ces deux égards. Depuis 2000, la production manufacturière au Canada a chuté de plus du tiers en parts du PIB, de 19 à 12 pour cent.<sup>10</sup>

// **Impact des accords de type ALÉNA** Les théories économiques orthodoxes libre-échangistes mettent l'accent sur les supposés avantages que tirent un pays de spécialisations dictées par le commerce dans des industries qui correspondent à

<sup>8</sup> Cette perception pourrait ne pas être justifiée. Après tout, malgré le boom énergétique de la dernière décennie, le pétrole continue de ne constituer que trois pour cent du PIB total du Canada: les taux de change ne devraient-ils pas être affectés plutôt par le solde des 97 % de notre production?

<sup>9</sup> Calculs de l'auteur à partir de Statistique Canada, CANSIM Tableau 358-0024.

<sup>10</sup> Calculs de l'auteur à partir de Statistique Canada, CANSIM Tableau 379-0027.

## D'autres exportateurs de produits à valeur ajoutée cherchent de manière proactive à se constituer un avantage dans des secteurs clés

son pseudo « avantage comparatif ». Aux yeux des marchés mondiaux, l'avantage concurrentiel du Canada est clairement de produire et d'exporter des ressources non renouvelables. Le « laissez-faire » à l'égard des ententes commerciales a eu pour effet d'accentuer cette compartimentation. Comme l'illustre la **Figure 3**, la proportion de marchandises exportée constituée de produits manufacturiers à valeur ajoutée (comme ceux de l'automobile, la machinerie et des produits de consommation) a augmenté au cours de la période suivante pour atteindre un sommet de 60 pour cent de toutes les exportations vers la fin des années 1990. À ce moment, le Canada pouvait prétendre avoir largement échappé au statut d'« équarrisseur, de réservoir d'eau » qui a marqué notre rôle historique de subordination dans le commerce mondial.

Ce progrès s'est inversé rapidement au cours de la dernière décennie. Actuellement, les produits à valeur ajoutée comptent pour moins de 40 pour cent de l'ensemble de nos exportations : la plus grande partie de nos exportations est de nouveau constituée de ressources non transformées ou presque (agriculture, produits forestiers, énergie, minéraux, minerais en vrac, etc.). Les exportations d'énergie constituaient à elles seules le quart des exportations canadiennes (soit le triple de 1999) – en outre, le Canada produit maintenant

plus d'énergie destinée à l'exportation que pour sa propre consommation.

L'accord initial de commerce Canada-É.-U. visait justement à assurer, entre autres et à long terme, un accès américain aux énergies canadiennes (comme l'a reflété une clause notoire et sans précédent de cet accord, « le partage proportionnel »). Les accords commerciaux suivants ont clairement renforcé la dépendance grandissante de notre commerce extérieur à l'égard de l'extraction de ressources non renouvelables et de leur exportation – sans mentionner les contraintes (partielles, mais non totales) qui empêchent le gouvernement d'atténuer ou d'inverser cette dépendance.

J'insiste sur le fait que le commerce international n'entraîne pas, de par sa nature même, cette faiblesse. La Chine, la Corée et le Brésil et d'autres importants pays qui s'industrialisent comptent lourdement sur la production de secteurs ciblés de forte valeur. Bien que ces pays aient exploité des possibilités commerciales dans le cadre de l'ensemble de leur stratégie industrielle, je soutiens qu'aucun d'entre eux n'a pratiqué le « libre-échange » dans le même esprit que l'ALÉNA. D'autres exportateurs de produits à valeur ajoutée n'attendent pas d'adopter des lois d'« avantage comparatif » qui leur dictent ce qu'ils peuvent vendre à travers le monde. Au contraire, ils cherchent de manière proactive à se constituer un avantage dans des secteurs clés intéressants – notamment, ceux qui se caractérisent par des rentabilités croissantes, de fortes teneurs en technologie, en commerce et par des externalités régionales positives.

// **L'investissement étranger et la grande absence des multinationales canadiennes**  
L'investissement étranger a des effets complexes sur la productivité. L'expérience

économique porte à croire que, toute chose étant égale, l'investissement étranger entrant est généralement associé aux améliorations de productivité dans le pays hôte (grâce aux nouvelles technologies et aux autres caractéristiques propres à l'entreprise que le fonctionnement multinational apporte à l'industrie). Par ailleurs, l'investissement étranger peut également modifier la structure de l'économie hôte de manière imprévisible (et indésirable); dans le cas du Canada, cela se manifeste par une concentration claire et croissante de l'investissement étranger dans les industries des ressources.

Le relâchement récent par le Canada à l'égard des investissements étrangers entrants<sup>11</sup> a été associé à d'importantes entrées dans les secteurs de l'extraction de ressources et des marchandises en vrac plus particulièrement. Toutefois et tout compte fait, malgré des acquisitions de sociétés réputées d'exploitation des ressources, plus de capitaux ont *quitté* le Canada qu'il n'en est entré au cours de la période suivant le libre-échange (ce qui a fait en sorte que la position du Canada en matière d'investissement étranger net passe de déficitaire à excédentaire). Une part disproportionnée du capital sortant du Canada vers d'autres pays a été attribuée à des placements à l'étranger par des banques canadiennes.

En général, le Canada possède moins que sa part proportionnelle de sociétés multinationales mondiales. Les quelques rares exceptions (RIM, Magna, Bombardier) sont celles qui confirment la règle. La rareté des entreprises locales qui réussissent mondialement, que je qualifie d'envers du miroir des flux entrants d'investissements étrangers non régulés (et l'impact nuisible affectant l'ensemble de notre structure industrielle) minent notre innovation, notre productivité et notre rendement commercial. Ne vous méprenez sur ce que je

---

## Comment soutenir des entreprises qualifiées de « championnes nationales » ? En utilisant tous les leviers de politique de la boîte à outils

---

dis, les investissements au Canada par des entreprises étrangères contribuent sensiblement à notre prospérité et à notre productivité (se référer au secteur de l'automobile, l'un de nos succès en termes de productivité...et propriété intégrale d'entreprises étrangères!). Mais il est aussi clair que nous devons être déterminés et actifs dans l'aide que nous apportons à des entreprises canadiennes prometteuses pour qu'elles puissent réussir sur la scène internationale – comme l'ont fait d'autres petits pays (comme la Corée, les Pays-Bas, la Suède et la Finlande), et réguler les investissements étrangers entrants pour maximiser leur productivité en amont.

Comment soutenir des entreprises qualifiées de « championnes nationales »? En utilisant tous les leviers de politique de la boîte à outils : l'accès favorable au capital et à la technologie, l'alignement étroit sur les programmes de formation et de technologie; l'appui sur les approvisionnements publics pour donner à ces entreprises une longueur d'avance dans leur marché interne; la promotion stratégique de leurs intérêts à travers une politique commerciale (plutôt que de croire, sur parole, comme chez les scouts, que le simple « respect des règles » aidera nos entreprises à réussir). Voilà comment d'autres exportateurs, même de petits pays, ont pénétré et maintenu leur présence dans des marchés mondiaux de forte valeur.

<sup>11</sup> Après tout, depuis que la *Loi sur Investissement Canada* a été mise en œuvre en 1984, seulement deux acquisitions étrangères ont été rejetées (sur 1 650 demandes examinées, et sur un total de plus de 14 000).

**// Faibles investissements des entreprises dans la machinerie et le matériel** Les économistes conviennent que l'installation concrète de nouveaux capitaux et de machinerie est essentielle pour capter les avantages de la productivité que procurent les nouvelles connaissances et technologies. Les innovations auxquelles nous avons accès se raréfient si l'on n'investit pas dans la nouvelle machinerie.

Malheureusement, le rendement du secteur des entreprises du Canada à ce chapitre a également été décevant. L'investissement des entreprises, en proportion du PIB canadien, a chuté de façon marquée au cours des dernières années. Ce phénomène ne peut être attribué à des bénéfices inadéquats ou à une imposition excessive : les bénéfices des entreprises avant impôt ont augmenté en part du PIB, et cette tendance s'est renforcée grâce à une baisse de l'imposition des sociétés (produisant une double amélioration de la rentabilité après impôt des sociétés canadiennes).<sup>12</sup> Les bénéfices des entreprises canadiennes sont plus élevés au Canada qu'aux É.-U. (cela serait dû à l'abondance de possibilités rentables dans le secteur des ressources); pourtant, cela n'empêche pas les entreprises canadiennes d'investir moins en capital réel (sans mentionner l'innovation et le capital intangible) que leurs homologues des É.-U.

Les économistes ont de la difficulté à expliquer la faiblesse de l'investissement au Canada, et ce malgré un contexte fort et très stable en plus d'une macroéconomie et d'une politique favorables aux entreprises. Toutefois, on ne peut nier que dans cet ordre d'idée (ainsi que dans d'autres), le fait de vouloir établir un contexte économique et social favorable aux entreprises et ensuite attendre que le secteur privé montre la voie vers un

avenir innovant et productif, n'a tout simplement pas fonctionné.

**// L'absence de stratégies de développement sectorielles** Au cours de précédentes décennies, les gouvernements canadiens – désireux d'échapper à la dépendance à l'égard des ressources que nous avait léguées l'économie axée sur les « produits de première nécessité » – intervenaient de manière proactive pour favoriser les possibilités de production et d'exportation dans des secteurs industriels ciblés à forte valeur. Ces efforts politiques, souvent qualifiés de « politiques industrielles »,<sup>13</sup> ont pris maintes formes et ont utilisé de multiples leviers politiques : la préférence nationale en matière d'accords commerciaux (comme le Pacte de l'automobile Canada – É.-U.), le recours aux approvisionnements publics (l'Agence de passation de contrats internationaux du Canada), la propriété directe d'actifs publics (dans le secteur de l'aérospatiale et ailleurs), et la fourniture d'intrants technologiques directs ou subventionnés (qui se sont avérés déterminants au succès des premières entreprises canadiennes de technologie comme Bell-Northern et Télésat).

Depuis les années 1980, ces stratégies sectorielles se sont dissipées. La seule et unique stratégie industrielle, au lendemain du Traité de libre-échange, est devenue, par défaut, la promotion de notre accès commode au marché américain et le recours à celui-ci. Bien sûr, cela ne suffit pas à attirer les industries mobiles et innovatrices : de nombreux autres pays ont la même prétention (notamment, bien sûr, les États-Unis mêmes!).

L'abandon de la définition d'une stratégie sectorielle dans les années 1990 reflète une combinaison d'idéologie et de contraintes budgétaires. Mais l'abandon de ces efforts proactifs contredisait la pratique dans la presque totalité des autres pays avancés (notamment, les États-Unis qui ont effectivement utilisé

<sup>12</sup> Voir Stanford, J. (2011) *Having Their Cake and Eating It Too: Business Profits, Taxes, and Investment in Canada, 1961 Through 2010*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives. L'écart entre le flux de trésorerie et les dépenses d'investissement se reflètent dans le désendettement et l'accumulation de liquidités par les entreprises canadiennes.

<sup>13</sup> La « politique industrielle » est une mauvaise appellation des efforts de développement stratégique et moderne dont bon nombre cible des secteurs particuliers de l'économie très différents des industries de transformation en produits de base. Je préfère le terme « politique de développement sectoriel ».

leurs ressources dans les départements comme celui de la défense, de l'énergie et autres pour favoriser l'investissement et l'innovation industriels américains). Un examen récent de l'activité d'innovation par les entreprises canadiennes a conclu que les décideurs politiques devaient « soutenir les secteurs canadiens forts et offrant des possibilités par le biais de stratégies sectorielles », et s'inspirer des réussites passées à ce chapitre (comme les industries de l'automobile, de l'aérospatiale et des télécommunications).<sup>14</sup> Les interventions dans le développement sectoriel doivent être modernistes, créatives, disciplinées et flexibles.

Les secteurs ciblés différeront de ceux qui l'étaient historiquement : nous devons rechercher les investissements et les possibilités dans des secteurs comme ceux de la biotechnologie, des énergies vertes, du matériel de télécommunications, de celui des transports publics et d'autres secteurs de croissance actuelle et à forte teneur technologique. Les outils doivent également être souples – surtout pour éviter les contraintes de certains outils traditionnels imposés par les ententes de libre-échange (bien que ces ententes permettent suffisamment aux gouvernements créatifs de favoriser les investissements internes et le développement sectoriel, comme le prouvent les gouvernements interventionnistes de Chine, du Brésil, de la Corée et ailleurs). Le but ultime est celui d'obtenir plus d'investissement, d'innovation, de production et d'exportation dans des secteurs commercialisables importants. Les outils spécifiques à utiliser (politiques d'investissement, de technologie, de formation, d'approvisionnement, de commerce, et même de préservation de l'environnement) sont illimités, pourvu que les gouvernements s'engagent à les mettre en œuvre de manière créative.

---

## Les interventions dans le développement sectoriel doivent être modernistes, créatives, disciplinées et flexibles

---

Cette image reflétant la perte de vitesse en matière de leadership innovateur qui a résulté des forces concurrentielles du marché (plutôt que leurs inhibitions) va à l'encontre des idées reçues de ma profession. À mon avis, toutefois, cela correspond à l'expérience qu'en ont la majorité des pays (qu'ils soient en développement ou développés) qui ont réussi à adopter des changements structurels, à exporter les produits de secteurs innovants et, parallèlement, à améliorer le niveau de vie de leurs citoyens et les possibilités économiques qui leur sont offertes. Pour traiter sérieusement de l'échec constant de l'innovation et de la productivité du Canada, et l'inverser, nous devons donc adopter une approche plus ouverte de la politique économique. Nous devons mettre de côté notre attente qui veut que les forces du marché soient productrices d'une trajectoire optimale et innovatrice du développement.

Nous devons plutôt nous convaincre que les interventions et le leadership du secteur public constituent un avantage clé qui sustente l'investissement et la croissance dans les industries plus désirables de l'avenir – plutôt qu'un obstacle ou qu'un frein à l'innovation et à l'accumulation dans le secteur privé. Cela exigera un effort soutenu et volontariste pour reconstituer les capacités des organismes fédéraux et provinciaux à cet égard (qui se sont atrophiées à la suite à des décennies de négligence idéologique et budgétaire). Les gouvernements doivent disposer de ressources et d'un sens aigu des affaires pour jouer un rôle efficace comme partenaire entier dans les développements à forte valeur. Il existe

<sup>14</sup> Conseil des académies canadiennes (2009) *Innovation et stratégies d'entreprise : pourquoi le Canada n'est pas à la hauteur.*

## Les gouvernements doivent disposer de ressources et d'un sens aigu des affaires pour jouer un rôle efficace comme partenaire entier dans les développements à forte valeur

d'ailleurs certains exemples à ce chapitre : le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a favorisé de façon créative les investissements et les capacités à valeur ajoutée dans les secteurs miniers et de l'énergie par l'utilisation d'actifs publics et par d'autres façons; le gouvernement de l'Ontario a stimulé une industrie provinciale de l'énergie verte, appuyée par des mesures proactives en approvisionnement énergétique, en tarification et en contenu canadien.

Nous devons continuer à faire des investissements de calibre mondial en éducation publique, en formation et en recherche (à ce chapitre le Canada obtient une très bonne note). Mais nous devons nous assurer davantage (notamment par le biais de coentreprises public-privé) que les résultats de ces efforts soient utilisés dans le développement, conçu au Canada, d'industries et d'emplois à forte valeur.

Nous devrions cesser de croire que les accords commerciaux de type ALÉNA vont stimuler ici des industries à forte teneur tech-

nologique; bien au contraire, il est évident que ces accords renforcent la désindustrialisation et la dépendance émergente à l'égard des ressources de l'économie nationale (en outre, les accords potentiels, comme avec l'UE et la Corée, produiront clairement le même résultat). Toutefois, les responsables canadiens en matière de commerce devraient s'inspirer des stratégies chinoises et brésiliennes pour maximiser les possibilités des exportateurs nationaux, par le biais de la réciprocité commerciale et de plans de développement axés sur l'exportation plutôt que de prendre allègrement pour hypothèse que le « libre » échange règlera tous les problèmes.

Enfin, les gouvernements devraient collaborer avec toutes les parties concernées (entreprises, syndicats, établissements d'enseignement et autres) pour définir des stratégies ciblées qui favoriseraient la présence ici d'industries clés à forte valeur – et pour stimuler les entreprises canadiennes de ces industries qui se livrent au commerce mondial.

Toutes ces stratégies ont été ridiculisées comme étant des « sélectionneuses de gagnants » par une génération d'économistes adorateurs du marché qui pensent que seul le secteur privé peut choisir des gagnants. (En réalité, le secteur privé s'en est très mal acquitté...comme peut en témoigner n'importe lequel des investisseurs de fonds!) Mais il est évident que nous ne pouvons pas continuer à attendre que les forces d'une concurrence privée non régulée fassent fructifier l'économie canadienne de manière viable et diversifiée. Si l'objectif est celui de maximiser le potentiel canadien en matière d'innovation et de productivité, nous devons collectivement nous jeter dans la mêlée et en assurer la mise en œuvre. ■

## Nous devrions cesser de croire que les accords commerciaux de type ALÉNA vont stimuler ici des industries à forte teneur technologique

# RELEVER LE DÉFI ASIATIQUE

**DANS CETTE SECTION**, les auteurs partagent tous l'idée qui veut que l'Asie soit essentielle pour la prospérité et l'avenir économique du Canada. Le défi est de savoir comment accélérer le tissage de liens économiques, culturels et sociaux entre le Canada et l'Asie qui feront que le Canada joue un rôle essentiel dans le siècle asiatique. Il ne s'agit pas de relations bilatérales à l'ancienne. Ce sont plutôt des liens dynamiques multifibres : le Canada doit s'établir au cœur de l'Asie à titre de pays passerelle, de facilitateur et de source de nouvelles idées, et pas seulement comme un traditionnel partenaire commercial ou fournisseur de ressources.

Malgré le fait que le Canada appartienne aux nations du Pacifique, il est arrivé en retard sur la scène asiatique. Nous devons par conséquent nous appliquer stratégiquement à adopter la politique du « saute-mouton » face à la concurrence, et établir une « communion d'esprit » et une marque très visible qui nous permettra d'élargir notre présence dans cette arène ultracompetitive.

**Rana Sarkar** adopte la voie de la « diplomatie commerciale frugale » sous le leadership du gouvernement fédéral. Cela se ferait selon le modèle de l'« innovation frugale » pour lesquelles les entreprises indiennes sont réputées (et à laquelle l'article de M. Lynch dans cet ouvrage fait référence). M. Sarkar a adopté le point de vue voulant que plus le Canada se rend utile à la résolution des problèmes auxquels font face les leaders asiatiques (con-

cernant entre autres les ressources, la population et les préoccupations climatiques) et plus le gouvernement du Canada sera en mesure d'« organiser » les divers groupes concernés par l'établissement de réseaux de relations, plus il aura de succès. Son article donne un point de vue réaliste du dynamisme et de la plasticité des relations, soient-elles commerciales ou non-commerciales, avec l'Asie et entre pays asiatiques, et décrit l'approche diversifiée dont le Canada a besoin pour progresser.

Tous nos auteurs mettent l'accent sur l'importance non seulement de liens économiques, mais également culturels et surtout d'éducation entre le Canada et les pays asiatiques. **Dominic Barton** médite sur le succès que remporte l'Australie dans son approche qui consiste à exporter l'éducation, secteur d'exportation devenu majeur et pierre angulaire de la marque « Australie » en Asie. Le Canada devrait être en mesure de reproduire ce succès dans différents domaines, mais il ne pourra réussir que s'il met en place des initiatives vigoureuses et coordonnées sous le leadership du gouvernement fédéral (et, au volant, un ministre dont les responsabilités ne portent que sur l'Asie). M. Barton propose également que notre gouvernement identifie des secteurs stratégiques à soutenir : il ne s'agit pas de choisir des champions, mais plutôt de comprendre où se trouvent les vraies possibilités dont le Canada pourrait tirer profit et de leur assurer un soutien concerté. Pareille stratégie pourrait

aller à l'encontre des tendances politiques canadiennes actuelles, mais c'est la manière dont les pays asiatiques mêmes agissent.

Nos ressources naturelles sont de toute évidence l'un des grands avantages qu'offre le Canada. Comment pouvons-nous les exploiter du mieux possible dans le contexte asiatique? Personne ne souhaite voir le Canada se transformer en forêt, carrière ou puits de l'Asie. Ces ressources peuvent toutefois ouvrir des portes. Il faudrait mettre au point une politique intelligente des ressources naturelles qui va au-delà des ressources mêmes pour inclure les transferts de technologie et les échanges de capital humain. Une telle stratégie doit tenir compte des besoins actuels et futurs de tous les Canadiens – l'établissement d'un fonds souverain à base de ressources naturelles en constitue l'un des moyens d'y parvenir – et conduire à alourdir mutuellement les investissements des deux côtés du Pacifique.

---

### **le Canada doit s'établir au cœur de l'Asie à titre de pays passerelle, de facilitateur et de source de nouvelles idées**

---

**Yuen Pau Woo** se penche sur les relations Canada-Asie en matière d'énergie comme élément essentiel de la stratégie qu'il propose,

celle du « saute-mouton ». Il prône d'aller au-delà de la relation en énergie qui s'étendrait à des domaines comme la coopération dans le secteur des énergies renouvelables et de la tarification du carbone (faisant ainsi écho à la demande d'initiative décisive dont parlent les auteurs de la section sur le carbone dans cet ouvrage). Il constate les progrès du développement de la Porte de l'Asie-Pacifique, notamment les pipelines vers la côte Ouest, qui sont essentiels pour que le Canada ne soit pas perdant face aux sources énergétiques alternatives (comme le gaz de schiste américain). M. Pau réclame également des accords élargis sur le capital humain entre le Canada et l'Asie : pareils accords se fonderaient surtout sur les grandes collectivités croissantes qui sont vraiment autant « chez elles » au Canada qu'en Asie. Enfin, il envisage un avenir où Vancouver deviendrait indiscutablement pour l'Amérique du Nord la porte vers l'Asie.

Ce sont là des points de vue ambitieux, qui se justifient parfaitement compte tenu des changements inégalés dont nous sommes actuellement les témoins touchant les relations économiques mondiales. Bien que les détails puissent différer d'un article à l'autre, le message limpide des trois auteurs veut que ce ne soit pas le moment de procéder progressivement ou d'y aller modérément. Si le Canada souhaite préserver sa pertinence dans l'ordre économique mondial, il doit trouver sa place au cœur de l'Asie. ■

# SAISIR LE POTENTIEL QU'OFFRE L'ASIE

DOMINIC BARTON

**Dominic Barton** est le Directeur gérant mondial de McKinsey & Company. De 2004 à 2009, il présidait à Shanghai le Conseil d'administration de McKinsey en Asie, en plus de diriger le bureau de McKinsey en Corée de 2000 à 2004. Il a publié un nombre d'ouvrages et a activement participé à plusieurs forums internationaux. M. Barton est administrateur de la *Brookings Institution*, président de l'*International Advisory Committee* du président sud-coréen sur l'avenir et la vision nationaux. Il est récemment devenu membre du Conseil consultatif international du *Singapore Economic Development Council*.

## LE DÉFI

### METTRE LE CAP SUR LE MARCHÉ ASIATIQUE

Depuis 250 ans, les liens économiques étroits et mutuellement bénéfiques qu'entretient le Canada avec les États-Unis ont constitué la pierre angulaire de la croissance et de la prospérité de notre pays. Bien que cette superpuissance continue d'être un partenaire économique de taille et un allié indispensable pour le Canada, il est probable que son hégémonie tire à sa fin. Au cours des prochaines décennies, les taux de croissance réelle des pays occidentaux (avec leurs populations vieillissantes, leur dette élevée et le ralentissement de la croissance de leur productivité) continueront d'être inférieurs à ceux des pays de l'est. Le Canada doit donc bâtir des liens aussi étroits avec les puissances asiatiques émergentes – particulièrement avec la Chine et l'Inde – que ceux qu'il a avec son voisin du sud.

On s'attend à ce que d'ici 2020-2030 la Chine rivalise avec les États-Unis en termes économiques. Le Canada n'a donc qu'une ou deux décennies pour effectuer un réaligement majeur de son économie. Pour y parvenir, une importante transformation s'impose, comme le montre la **Figure 1**.

Les liens économiques entre le Canada et les États-Unis sont aussi étendus que profonds. Il s'est tissé une toile de « connexions » entre les deux pays, non seulement sur le plan économique, mais également dans les domaines social, culturel et politique. Nous partageons une frontière, une langue et une grande partie de notre histoire et de notre culture. Outre les échanges commerciaux et les flux de capitaux, il existe entre nos deux pays des échanges d'étudiants, du tourisme, des partenariats entre entreprises, des liens entre nos sociétés civiles et des courants médiatiques, culturels et sportifs communs. Ces relations se renforcent mutuellement – d'anciens étudiants deviennent des piliers du monde des affaires ou de la politique, les références culturelles communes facilitent les relations d'affaires, et les mouvements d'individus et d'idées favorisent la compréhension et la confiance mutuelles qui sous-tendent une collaboration économique.

Par contraste, l'Asie est géographiquement et culturellement plus éloignée de nous malgré l'appartenance du Canada au groupe des pays du Pacifique. Nos liens avec l'Asie sont clairsemés et les entreprises canadiennes se classent derrière leurs concurrentes de

l'OCDE pour ce qui est de la pénétration des marchés asiatiques : seule la moitié des 20 plus importantes entreprises canadiennes possède des installations en Asie – alors que c'est le cas pour 100 pour cent des 20 plus importantes entreprises américaines. De façon générale, les chefs d'entreprises canadiens sont plus familiers avec les États-Unis et considèrent l'expansion des affaires vers notre voisin du sud comme étant moins risquée.

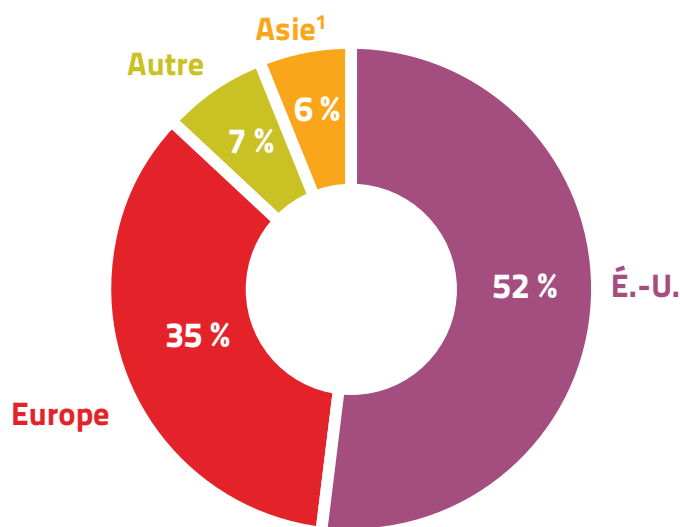
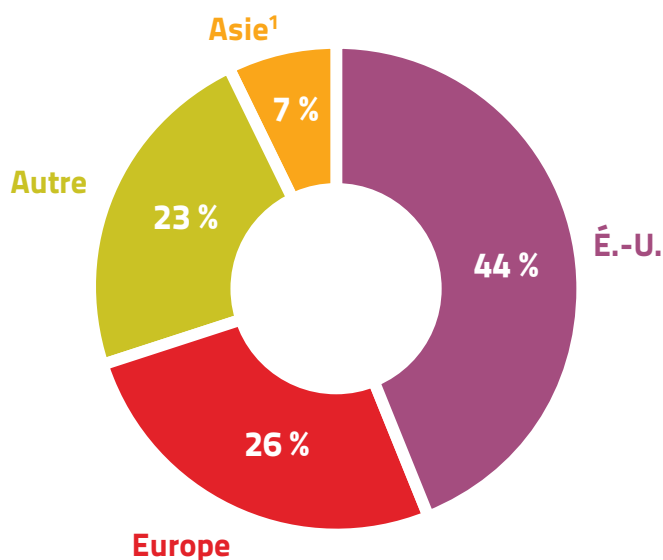
Selon une enquête effectuée en 2011 par la Fondation Asie-Pacifique du Canada, 62 pour cent des Canadiens croient que nos liens avec l'Asie seront essentiels à notre

bien-être national. Pourtant, une récente étude réalisée par McKinsey & Compagnie démontre que les consommateurs chinois n'arrivent pas à situer le Canada et que tout ce qu'ils en savent, c'est qu'on y respire de l'air pur. Le phénomène est le même chez les gens d'affaires asiatiques. À la suite d'une récente série d'entrevues menées auprès de personnalités d'affaires éminentes de la Chine, de l'Inde, de la Corée du Sud, de l'Indonésie, etc., nous avons conclu que le Canada était très peu connu. Notre pays est avant tout perçu comme un pont vers les États-Unis et jouit d'une reconnaissance

## Le flux des investissements canadiens en Asie sont sensiblement inférieurs à ceux avec les États-Unis et les pays d'Europe

Destination des investissements extérieurs du Canada en 2009

Origines des investissements étrangers au Canada en 2009



<sup>1</sup> Comprend l'Australie

SOURCE: Fondation Asie-Pacifique; analyse McKinsey.

Figure 1

## Les cadres asiatiques comprennent mal que le Canada ne déploie pas davantage d'efforts pour capitaliser sur ses points forts

moins que des pays plus petits comme la Suisse ou les Pays-Bas. Les cadres asiatiques comprennent mal que le Canada ne déploie pas davantage d'efforts pour capitaliser sur ses points forts.

L'Australie, dont l'économie et la population sont similaires à celles du Canada, entretient des liens beaucoup plus étroits avec l'Asie. Le commerce de l'Australie avec l'Asie est passé de 19 pour cent en 1990 à 50 pour cent aujourd'hui (22 pour cent avec la Chine seulement). Par comparaison, seulement 12 pour cent du commerce du Canada se fait avec l'Asie (13 milliards de dollars canadiens d'exportation vers la Chine vs quelque 300 milliards de dollars canadiens vers les États-Unis). En 2010, l'Australie a émis 159 000 visas à des étudiants asiatiques (le Canada en a pour sa part émis 47 000), investissant ainsi dans des liens personnels qui s'avèreront rentables à l'avenir.

Ces différences ne sont pas dues à la proximité physique. Il faut 14 heures pour se rendre de Sydney à Beijing par avion – exactement la même durée que le trajet Toronto-Beijing. Et un porte-conteneur fait la traversée Sydney-Shanghai en 16 jours – exactement comme s'il partait de Vancouver. Et, bien sûr, les courriels voyagent instantanément, qu'ils proviennent de l'un ou l'autre pays.

Ce ne sont pas seulement les pays de l'OCDE qui gagnent du terrain sur le Canada. En 1990, le commerce du Brésil avec la Chine comptait pour 5 pour cent des exportations totales; aujourd'hui, cette proportion atteint 26 pour cent (dont 15 pour cent avec la Chine).

### LE POTENTIEL ASIATIQUE D'URBANISATION À INNOVATION

Afin d'identifier les possibilités que représente le marché asiatique pour le Canada, il faut d'abord comprendre les forces qui façonnent la région. Bien que l'Asie présente une grande diversité linguistique et culturelle et qu'elle possède une variété de systèmes de gouvernement, sept tendances majeures se dégagent :

#### 1 Urbanisation rapide à grande échelle

L'urbanisation en cours en Asie, particulièrement en Chine et en Inde, est sans précédent. D'ici 2025, presque 2,5 milliards d'Asiatiques vivront en milieu urbain et plus de 220 villes chinoises compteront plus d'un million d'habitants (l'Europe compte actuellement 35 villes de ce calibre). De nombreuses entreprises mondiales (p. ex., Siemens, UTC, Bechtel) participent au développement de cette énorme infrastructure urbaine.

**Question** Le Canada possède quelques-unes des villes les plus admirées du monde et de formidables entreprises d'infrastructure – comment participera-t-il à l'édification de l'infrastructure urbaine en Asie?

#### 2 Émergence d'une classe moyenne de 900 millions de consommateurs

D'ici 2015, plus de 900 millions de nouveaux consommateurs rejoindront les rangs de la classe moyenne en Asie (majoritairement en Chine, en Inde et en Indonésie). Les dépenses discrétionnaires en Chine urbaine constitueraient 45 pour cent des dépenses totales des ménages d'ici 2025, une augmentation de 34 pour cent par rapport à l'an 2000. Les fabricants de produits de consommation à l'échelle mondiale (p. ex., Unilever, Nestlé, VW, GM) voient dans ce phénomène une occasion historique.

**Question** Quels produits et services le Canada pourrait-il vendre au très florissant marché asiatique de la consommation?

### **3 Déplacement des axes de commerce mondiaux**

Les pays asiatiques développent une vaste gamme de relations commerciales, surtout avec d'autres pays asiatiques, mais également avec ceux du Moyen-Orient, de l'Afrique et de l'Amérique Latine. Par exemple, les exportations asiatiques vers l'Amérique Latine se sont accrues au rythme de 25 pour cent par année de 2003 à 2008 (par rapport à 11 pour cent vers les États-Unis et 6 pour cent vers l'ALÉNA).

**Question** Comment le Canada peut-il se transformer en une plaque tournante du commerce asiatique?

### **4 Succès croissant des entreprises asiatiques**

L'Asie compte de plus en plus d'entreprises de calibre mondial. Entre 2005 et 2010, le nombre de sociétés asiatiques figurant sur la liste de Fortune 500 a plus que doublé, passant de 37 à 76.

**Question** Comment le Canada peut-il attirer des investissements asiatiques et inciter les plus importantes entreprises en Asie à y installer leurs sièges sociaux pour les Amériques?

### **5 Le bassin de talents en plus forte croissance au monde**

La Chine et l'Inde décernent annuellement plus de huit millions de diplômes universitaires. Mais cela est loin d'être suffisant pour soutenir la croissance asiatique. À titre d'exemple, on estime que l'Asie a besoin de quelque 1 500 écoles polytechniques additionnelles.

**Question** Le Canada peut-il transformer son excellent système d'éducation en une industrie d'exportation de premier plan? De quelles autres façons le Canada pourrait-il profiter du bassin de talents et des besoins en éducation de l'Asie?

### **6 Demande insatiable en ressources**

La croissance extraordinaire de l'Asie exerce de fortes pressions sur ses ressources naturelles, particulièrement en matière de sol, d'énergie et d'eau. D'ici à 2020, 40 pour cent des terres arables du monde pourraient devoir nourrir uniquement la Chine. Entre 2010 et 2030, la consommation chinoise de gaz naturel devrait quadrupler. D'ici à 2014, la demande asiatique de produits de pâtes et papier devrait atteindre plus du double de la demande nord-américaine.

**Question** Comment le Canada peut-il ajouter de la valeur et répondre aux besoins de ressources asiatiques, tout en étant écologique et équitable pour les prochaines générations de Canadiens?

### **7 Des bas prix à l'innovation**

Compte tenu de son impressionnante et pressante base de consommateurs, de l'augmentation massive des investissements publics et privés en R&D, et de sa capacité de démarrer de nouvelles industries, l'Asie est en voie de devenir une source mondiale d'innovation.

**Question** Comment les entreprises canadiennes pourraient-elles innover en Asie et, réciproquement, tirer profit des innovations asiatiques?

## Le réalignement de l'économie canadienne sur l'Asie ne se fera pas de manière organique

### UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE NATIONALE CANADIENNE POUR L'ASIE

Un réalignement rapide de l'économie canadienne sur l'Asie doit être le résultat d'une action stratégique menée par le gouvernement fédéral et solidement soutenue par les gouvernements provinciaux, les leaders du monde des affaires et les citoyens.

Le réalignement de l'économie canadienne vers l'Asie ne se fera pas de manière organique – et certainement pas à la vitesse requise. Le type de réflexion, d'action et de coordination stratégiques nécessaire à sa réalisation constituera un défi pour le système gouvernemental décentralisé du Canada. Toutefois, les ordres et paliers de gouvernements, les entreprises et les citoyens ont su par le passé se mobiliser autour d'actions communes. Nous devons y parvenir à nouveau. Sans une telle action stratégique, la prospérité future du Canada, son pouvoir politique et sa pertinence sont en péril.

Essentiellement, le Canada doit davantage se tourner vers l'Asie. Pour ce faire, nous devons évoluer au-delà de notre modèle

## Nous devons agir sans tarder et développer une robuste stratégie économique nationale pour l'Asie

d'exportation actuel avec l'Asie (l'exportation de ressources naturelles et l'importation de produits manufacturés). Cette relation doit être fondée sur une plus grande valeur ajoutée. Tout comme le Canada, l'Australie est un pays riche en ressources, mais il prend des mesures pour éviter de simplement devenir « une mine à ciel ouvert » pour la Chine. Le Canada doit s'en inspirer. Nous avons de nombreux atouts à cet égard : notre longue histoire en tant que nation commerçante, notre multiculturalisme, nos villes dynamiques, nos ressources naturelles, notre excellente qualité de vie, un système d'éducation qui a fait ses preuves et une solide communauté des affaires.

Nous devons agir sans tarder et développer une robuste stratégie économique nationale pour l'Asie. Bien que l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle stratégie relèveront d'un processus complexe qui s'étendra sur plusieurs années, le gouvernement pourrait envisager, dans un premier temps, de prendre les cinq mesures suivantes :

### 1 Constituer un Comité consultatif sur l'Asie pour offrir des conseils sur les possibilités et défis clés

Le premier ministre du Canada devrait mettre sur pied un Comité consultatif sur l'Asie composé de 15 à 20 politiciens et gens d'affaires influents installés en Asie (similaire au Conseil consultatif international constitué par l'Economic Development Board de Singapour). Ce Comité devrait se réunir environ une journée et demie par année et rencontrer des responsables gouvernementaux de haut niveau, entre autres le premier ministre et le ministre des Finances. Un système de soutien à ce comité est essentiel pour que les initiatives soient menées à terme. La pérennité du comité doit également être assurée, son mandat ne devant pas être assujéti au cycle électoral.

## 2 Reconfigurer les activités diplomatiques en Asie

Le gouvernement fédéral devrait renforcer les relations diplomatiques entre le Canada et l'Asie, en vue de créer d'autres possibilités d'ouverture en Asie. D'autres mesures peuvent s'ajouter, notamment : augmenter le nombre de consulats en Asie (particulièrement dans la centaine de villes chinoises appelée à faire partie des 600 plus importantes villes du monde d'ici les 15 prochaines années); envoyer plus souvent des délégations officielles plus importantes en Asie; inviter des responsables asiatiques de haut-niveau au Canada; et recadrer les budgets diplomatiques. Le Royaume-Uni, par exemple, a récemment revu le budget et les priorités de son Foreign and Commonwealth Office et a diminué la part consacrée aux pays occidentaux industrialisés pour augmenter celle destinée à l'Asie.

## 3 Mettre en place des stratégies visant à accroître les relations culturelles et éducationnelles avec l'Asie

Les relations économiques ne se tissent pas uniquement par l'entremise du commerce et de l'investissement; elles reposent sur des fondements culturels et sociaux plus larges. Le Canada ne dispose pas en ce moment de mécanisme ou d'institution qui offre un point central pour ces initiatives. Le Centre canadien de l'Asie contemporaine, tel que l'a proposé la Fondation Asie Pacifique du Canada, pourrait jouer ce rôle. Muni d'un mandat et d'un budget suffisamment ambitieux, ce centre pourrait être un moteur de développement des liens culturels et éducationnels entre le Canada et l'Asie. Par exemple, il pourrait :

// Favoriser les expériences asiatiques (échanges, accueils, immersion linguistique, semestres coop, stages) pour un nombre accru d'élèves au secondaire et d'étudiants universitaires.

---

# Le gouvernement fédéral pourrait venir en aide aux secteurs stratégiques qui peuvent soutenir le réalignement de l'économie canadienne vers l'Asie

---

// Favoriser une augmentation importante de contenu asiatique dans nos systèmes d'éducation, surtout de la maternelle jusqu'à la fin du secondaire.

// Faciliter l'accès aux études des langues asiatiques dans les écoles et les universités.

// Parrainer un programme national de conférenciers asiatiques dans le cadre duquel seraient invités au Canada des gens d'affaires, des politiciens, des artistes et des penseurs asiatiques reconnus, et les faire connaître par l'entremise des médias canadiens.

// Conclure des partenariats avec d'éminentes personnalités d'affaires canadiennes pour mettre sur pied une conférence biennale de chefs d'entreprises canado-asiatiques.

// Encourager Radio-Canada et d'autres organisations culturelles et médiatiques à développer davantage de contenu asiatique.

// Favoriser les liens Canada-Asie dans les domaines des arts et des sports.

## 4 Choisir d'appuyer de façon ciblée cinq à sept secteurs pouvant aider le Canada à développer des « champions mondiaux » capables de livrer une concurrence efficace en Asie

Je ne conseillerai pas au gouvernement de « choisir des gagnants » ou d'offrir un soutien direct à des entreprises en particulier. Toutefois, le gouvernement fédéral pourrait, en collaboration avec les gou-

vernements provinciaux, et idéalement par l'entremise de l'Asia Advisory Council, identifier et venir en aide aux secteurs stratégiques qui peuvent soutenir le réaligement de l'économie canadienne sur l'Asie. En réalité, il s'agit d'une approche courante en Asie — les gouvernements asiatiques se demandent d'ailleurs pourquoi les gouvernements occidentaux ne l'exploitent pas davantage.

Le choix de secteurs spécifiques exigerait que le gouvernement du Canada se livre à une analyse approfondie et à un processus transparent et équitable. Mais, en fonction des tendances décrites ci-dessus, il y en a six que je voudrais souligner :

**A) INFRASTRUCTURE** Le Canada possède des infrastructures parmi les plus enviées du monde. Nos villes ont souvent été reconnues parmi les meilleures par The Economist's Most Liveable Cities Index (Vancouver, Toronto et Calgary se sont toutes les trois classées parmi les cinq premières cette année) et nous avons créé des modèles et des entreprises d'infrastructures très réussis (SNC-Lavalin, Infrastructure Ontario et TransCanada Corporation).

Des représentants du gouvernement fédéral devraient aider les entreprises canadiennes d'infrastructures en les présentant aux hauts responsables des plus importantes villes chinoises. Ils pourraient également favoriser les partenariats entre les entreprises de ressources naturelles et les compagnies d'infrastructures canadiennes pour la construction et l'exploitation de ports, de chemins de fer, d'aéroports et de routes à péage dans les pays asiatiques.

**B) SERVICES FINANCIERS** Le système financier du Canada est sorti de la crise de 2008 plus fort que celui d'autres économies développées. Notre système de réglementation et nos banques sont reconnus dans le monde entier comme des modèles de gouvernance efficace et de gestion du risque. Le Canada devrait exploiter cette réputation pour tisser des liens financiers plus étroits avec l'Asie. Mais il faudrait que les échanges soient bilatéraux, que les marchés asiatiques de la consommation soient plus accessibles aux banques canadiennes et que les institutions financières asiatiques favorisent la transformation d'épargnes et de capitaux asiatiques en investissements au Canada. Par ailleurs, le gouvernement devrait aider les économies asiatiques à mettre en œuvre les pratiques financières exemplaires du Canada. Il faudrait également prendre des initiatives pour relier et harmoniser les politiques et systèmes financiers, en particulier avec la Chine, l'Inde et l'Indonésie.

**C) L'AÉROSPATIALE** Le Canada a beaucoup à offrir à ce chapitre en termes de savoir-faire, de produits et de services. La firme montréalaise Bombardier est le troisième avionneur civil du monde et nous avons également de nombreux fournisseurs de qualité dans l'industrie. La Chine et d'autres pays asiatiques souhaitent ardemment développer des industries aéronautiques. Le gouvernement canadien pourrait avoir une influence marquée en facilitant le développement de relations d'affaires entre des entreprises canadiennes et asiatiques dans ce secteur stratégique.

**D) ÉDUCATION** 97 pour cent des parents chinois en milieu urbain s'attendent à ce que leurs enfants fréquentent l'université. En 2000, l'Australie a adopté une stratégie ambitieuse pour tirer avantage de cette réalité. Aujourd'hui, l'éducation en Australie constitue le troisième produit d'exportation et, en 2009, représentait 18,6 milliards de dollars et 12 500 emplois, et ce malgré le fait que le Canada soit perçu en Asie comme l'un des lieux d'éducation les plus convoités.

L'augmentation du nombre d'étudiants asiatiques au Canada offre des avantages qui dépassent la seule économie; elle améliore en outre le profil de notre pays en Asie et offre l'occasion aux futurs leaders asiatiques de vivre une expérience canadienne. En plus de contribuer à attirer les étudiants asiatiques au Canada, le gouvernement devrait également encourager les universités et écoles techniques de qualité (comme le British Columbia Institute of Technology) à établir des campus en Asie.

Mais le Canada ne réussira à ce chapitre que s'il obtient une aide au plus haut niveau. Par exemple, la conseillère d'État, Liu Yandong, la femme la plus haut placée de Chine, a récemment rencontré la Secrétaire d'État Hillary Clinton, pour discuter de relations en éducation avec les États-Unis. La conseillère d'État Liu a ensuite visité le campus de MIT accompagnée d'une délégation constituée entre autres du ministre de l'Éducation de Chine et a signé un accord qui prévoit que la Chine offre 10 000 nouvelles bourses aux étudiants chinois pour leurs études aux États-Unis. Le Canada devrait s'assurer que ses hauts responsables favorisent aussi intensément les partenariats en éducation avec l'Asie.

---

## Le Canada doit investir de manière proactive dans son infrastructure en matière de ressources

---

**E) TOURISME** D'ici 2020, on s'attend à ce que, chaque année, plus de 400 millions de touristes asiatiques voyagent à l'étranger. Au Canada, de nombreuses entreprises et collectivités dépendent du tourisme. Par exemple, une personne sur huit travaille dans le secteur touristique en Colombie-Britannique.

Le gouvernement fédéral devrait favoriser la promotion en Asie des attractions touristiques canadiennes et veiller à ce que ces sites soient accueillants pour les touristes asiatiques (p. ex., la traduction en chinois, des choix de nourriture familière). Le Canada pourrait également établir des entreprises spécialisées dans l'offre de services de bout en bout aux touristes asiatiques.

**F) RESSOURCES NATURELLES** Le gouvernement fédéral devrait collaborer avec les gouvernements provinciaux et les entreprises canadiennes pour élaborer une position et une approche claires concernant la gestion de nos ressources naturelles et les relations de ces industries avec l'Asie.

Le Canada est le troisième producteur mondial de potasse, le deuxième plus important exportateur de grain et le troisième producteur de gaz naturel. Nous avons également les plus importantes réserves prouvées de pétrole (après l'Arabie Saoudite et le Venezuela) et nous devrions devenir un acteur important et influent du secteur de l'agroalimentaire. Une croissance de

l'intérêt asiatique envers la consommation et l'acquisition de ressources canadiennes est inévitable.

Cela présente à la fois des possibilités et des risques pour le Canada. L'investissement étranger peut réduire le coût de développement, d'expansion et de modernisation de notre infrastructure et créer plus d'emplois pour les Canadiens. Il pourrait également nous permettre d'encourager les sociétés du secteur des ressources à s'installer au Canada. Par exemple, Calgary pourrait devenir le lieu de prédilection pour bon nombre de sièges sociaux (p. ex., R-D, financement) des grandes sociétés pétrolières et gazières, notamment asiatiques. Le Canada devrait également devenir une plaque tournante pour les grandes entreprises d'agroalimentaire.

Pour pleinement profiter de cette possibilité, le Canada doit investir de manière proactive dans son infrastructure en matière des ressources. Par exemple, nous ne pouvons pas établir un lien énergétique vers l'Asie, ni devenir une superpuissance énergétique, à moins que des pipelines vers la Côte Ouest ne soient construits et que les installations nécessaires à l'exportation et aux voies navigables ne soient autorisées. Étant donné que cette infrastructure traverserait les frontières provinciales et exigerait la participation de divers intervenants, le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle clé pour mener et faciliter les discussions.

Simultanément, il est impératif pour le Canada d'avoir un plan à long terme pour la gestion de ses abondantes ressources.

Ce plan devrait répondre à ces trois questions :

**À quelles conditions et dans quelle mesure la propriété étrangère des ressources canadiennes devrait-elle être permise ?**

La politique actuelle en matière de propriété étrangère n'est pas claire. Historiquement, le Canada a autorisé la vente de nombreuses sociétés énergétiques canadiennes à des intérêts étrangers (p. ex., Imperial Oil vendue à ExxonMobil, Stelco à US Steel, Alcan à Rio Tinto). Toutefois, la récente offre d'achat de Saskatchewan Potash a été stoppée par le gouvernement fédéral. Alors que les ressources deviennent de plus en plus précieuses, il importe d'adopter une position claire en ce qui concerne les ressources qui peuvent être vendues à des intérêts étrangers et à quelles conditions.

Les règles qui régissent la propriété étrangère doivent favoriser l'émergence de champions canadiens de la concurrence mondiale (plutôt que de protéger les acteurs locaux non concurrentiels de la compétitivité mondiale). Le Canada est une superpuissance en matière de ressources naturelles et d'agroalimentaire; pourtant, peu d'entreprises canadiennes sont des leaders mondiaux dans ces secteurs. Cela doit changer si le Canada souhaite bénéficier des avantages découlant du savoir, de la technologie et de la valeur ajoutée dans ces secteurs.

### **Comment nous assurer que les générations futures de Canadiens tirent profit des ressources renouvelables que nous extrayons aujourd'hui ?**

Nos plus importantes ressources sont en grande partie non renouvelables. Alors que la demande en ressources canadiennes provenant de l'Asie et du reste du monde augmente, nous ne pouvons épuiser la richesse des générations à venir. La Norvège nous fournit un bon exemple. En 1991, elle a établi un fonds national qui détient et investit les profits tirés de ses ressources pétrolières. À ce jour, la Norvège a déposé plus de 560 milliards de dollars dans ce fonds – plus de 100 000 dollars par habitant. Seuls les intérêts sont dépensés afin de conserver l'intégralité du capital.

Bien que l'Alberta ait inauguré un fonds similaire en 1976, les recettes pétrolières ont cessé d'y être versées en 1987. Aujourd'hui, les recettes pétrolières de l'Alberta (et celles de ce qui reste du fonds) sont versées dans le budget de fonctionnement du gouvernement. Le gouvernement du Canada devrait envisager une collaboration avec l'Alberta (et d'autres provinces riches en ressources) pour rétablir de tels fonds et permettre aux prochaines générations de Canadiens de profiter des revenus de nos abondantes ressources. Les intérêts générés par ces fonds pourraient servir en partie à soutenir davantage la réorientation de l'économie canadienne vers l'Asie.

### **Comment peut-on gérer nos ressources de manière responsable sur les plans écologique et social ?**

Le gouvernement doit poursuivre son étroite collaboration avec les entreprises de ressources naturelles, les groupes écologiques, les peuples autochtones et les collectivités locales pour que le Canada réponde de manière viable et responsable aux besoins sans cesse croissants en ressources.

---

## **Le Premier ministre a fait, et doit continuer de faire, de l'Asie une priorité**

---

### **5 Nommer un ministre des affaires asiatiques et mettre sur pied un Comité du Cabinet sur l'Asie pour gérer et assumer la responsabilité de ce programme**

Au gouvernement, rien ne se fait sans leadership. Le Premier ministre a fait, et doit continuer de faire, de l'Asie une priorité. Toutefois, le cabinet doit faire preuve de leadership à ce chapitre. Bien que certains ministres gèrent des éléments de l'agenda asiatique (p. ex., le ministre du Commerce international porte également le titre de ministre de la Porte d'entrée de l'Asie-Pacifique), l'Asie n'est que l'une de leurs préoccupations. Historiquement, le ministère des Affaires étrangères comprenait un secrétariat d'État aux affaires asiatiques, parmi d'autres secrétariats d'État à vocation régionale. Ce que je propose toutefois est différent : un min-

istre au sein du gouvernement qui soit responsable de l'ensemble des questions reliées à l'Asie et qui assumerait les responsabilités actuelles d'autres ministères à ce chapitre. Le ministère des affaires asiatiques constituerait un point de contact pour les entreprises canadiennes, les citoyens et les gouvernements asiatiques.

En mettant sur pied ce ministère, le Premier ministre enverrait un signal non équivoque que le Canada transforme fondamentalement sa politique économique.

---

Le monde se réorganise autour de l'Asie; le Canada doit en faire autant. Notre pays a grandement profité de deux siècles de liens étroits avec d'autres nations occidentales, particulièrement avec les États-Unis. Ces liens conserveront leur importance, mais le Canada doit rapidement établir des liens qui soient tout aussi étroits, étendus et solides avec l'Asie. Cela n'est pas possible sans un leadership fort de la part du gouvernement fédéral. En tant que rassembleur et chef de file, le gouvernement fédéral devrait réunir les intervenants importants en vue de concevoir et mettre en œuvre la stratégie canadienne pour l'Asie. Nous devons agir rapidement et avec fermeté si nous voulons nous assurer une place de choix. Pour le Canada, le siècle asiatique doit débiter maintenant. ■

# UNE STRATÉGIE DU SAUTE-MOUTON DES RELATIONS AVEC L'ASIE

YUEN PAU WOO

La résurgence de la Chine comme puissance mondiale s'impose lors des délibérations des conseils d'administration des entreprises canadiennes et des dîners de famille. Les produits fabriqués en Chine dominent les étagères de nos magasins et les Canadiens, pour la plupart, reconnaissent désormais le fait que la Chine est devenue la deuxième puissance du monde.

Lors de la récession mondiale de 2008 – 2009, c'est la demande chinoise de produits de base qui a contribué à atténuer les effets de la récession au Canada. Alors que chutaient les exportations canadiennes vers tous les autres grands marchés en 2009, les ventes à la Chine ont grimpé de 7 %. Une montée sans précédent de la demande chinoise pour le bois d'œuvre, alors que le marché de l'immobilier américain s'effondrait, a sauvé l'industrie forestière de la Colombie-Britannique d'une éventuelle catastrophe. En mai 2011, la Colombie-Britannique exportait plus de produits du bois vers la Chine que vers les États-Unis.

L'importance qu'a acquise la Chine pour les exportations canadiennes signifie que les marchés chinois (et, en effet, d'autres marchés d'Asie et d'économies émergentes) ne peuvent plus être négligés. Effectivement, il est probable que, pour plusieurs industries clés, des

« points de bascule » ont été franchis, ce qui suscitera une attention soutenue à la Chine de la part des entreprises et conduira à une croissance encore plus importante. Pour certains, cette évolution s'est déjà produite : dans une enquête effectuée en 2010 par la Fondation Asie Pacifique sur les entreprises canadiennes en Chine, 20 % des répondants déclaraient que plus de la moitié de leurs recettes mondiales provenaient de la République populaire de Chine.

Les Canadiens aussi commencent à en tenir compte. L'honorable John Baird, ministre des Affaires étrangères du Canada, déclarait lors d'une allocution prononcée avant sa première visite en Chine que « la Chine était d'une importance inimaginable pour notre prospérité future. Mon gouvernement le comprend et comme nouveau ministre des Affaires étrangères, je le comprends aussi ».

Mais qu'est-ce que les Canadiens « comprennent » à propos de la montée de la Chine, et de l'Asie de manière plus générale? Et qu'est-ce qui se fera à ce chapitre? Pas assez, j'ai bien peur.

Il ne fait pas de doute que la Chine occupe maintenant une place prépondérante dans l'esprit des Canadiens. L'enquête nationale de

**Yuen Pau Woo** préside et dirige la Fondation Asie Pacifique du Canada. Il est conseiller auprès du *Shanghai WTO Affairs Consultation Centre* et de la *Canadian Ditchley Foundation*. Il siège au *Global Council of the Asia Society* à New York et au Conseil d'administration du *Mosaic Institute*. Depuis 2006, M. Woo a coordonné le *State of the Region Report*, la principale publication du *Pacific Economic Cooperation Council*. Il participe aussi au comité de rédaction de *Pacific Affairs*.

## Le défi que doit relever le gouvernement à travers sa politique ne se résume pas seulement à « comprendre », mais aussi à « précéder » le phénomène

2011 menée par la Fondation Asie Pacifique du Canada concluait que 66 % des Canadiens approuvaient cet énoncé : « l'influence mondiale de la Chine dépassera celle des États-Unis d'ici une dizaine d'années » (par rapport à 60 % en 2010). Soixante-deux pour cent des répondants convenaient que l'Asie était devenue vitale pour le bien-être des Canadiens, et classaient la Chine en deuxième place après les États-Unis en termes d'importance pour la prospérité du Canada.

Mais il n'y a pas de mérite à reconnaître l'évidence. Le fait de « comprendre » comment la Chine est devenue un acteur économique mondial et que l'Asie soit devenue vitale pour la prospérité économique du Canada ne représente pas plus que d'avoir réalisé ce que pratiquement tous les autres grands pays industrialisés ont déjà compris. C'est en retard que le Canada a reconnu l'importance de l'Asie. Si quelques-unes de nos industries viennent d'atteindre le « point de bascule » et commencent à accorder une importance accrue aux marchés asiatiques, elles le font avec au moins 10 ans de retard sur leurs homologues d'économies comparables comme celle de l'Australie. D'une certaine façon, le gouvernement fédéral « comprend » peut-être, mais Ottawa arrive en retard à

une fête où les invités sont arrivés depuis un moment déjà.

Le défi que doit relever le gouvernement à travers sa politique ne se résume pas seulement à « comprendre », mais aussi à « précéder » le phénomène. Le gouvernement fédéral devrait jumeler un programme de trois ans de rattrapage à un ambitieux programme de politique du saute-mouton d'une plus longue durée et dont l'objectif serait de faire du Canada le pays du monde occidental le plus engagé en Asie.

### RATTRAPAGE POLITIQUE

#### Accords de commerce et d'investissement

Le Canada n'a pas conclu d'accords commerciaux avec des pays asiatiques. Pire encore, Ottawa a acquis la réputation de ne pas être capable de conclure des accords commerciaux avec des partenaires asiatiques. Malgré le démarrage de négociations, il y a plus de 10 ans, avec Singapour, l'accord se fait toujours attendre. Entretemps, Singapour a conclu 12 accords avec d'autres partenaires commerciaux, notamment avec les États-Unis, l'Australie, la Chine, le Japon et la Corée. Plus encore, l'accord proposé de libre-échange entre le Canada et la Corée reste inactif après six ans de négociations, ce qui est partiellement dû à l'opposition de l'industrie canadienne de l'automobile. Les Américains ont entamé leurs propres négociations avec la Corée un an après le Canada et ont conclu leur accord en 2009 – surmontant les objections de leur secteur bien plus important de l'automobile. Le gouvernement fédéral a récemment annoncé des négociations avec l'Inde relativement à un accord de partenariat économique étendu et a évoqué récemment la possibilité de négociations de libre-échange avec le Japon. Si ces négociations connaissent la même finalité que celles avec Singapour et la Corée, l'image du Canada en Asie sera encore plus ternie.

Notre gouvernement devrait signaler clairement sa volonté de ne pas laisser le Canada à la traîne de l'architecture commerciale et d'investissement de la région Asie-

<sup>1</sup> Le Partenariat transpacifique est un accord commercial régional Asie-Pacifique en cours de négociation entre les États-Unis et huit autres partenaires (Australie, Brunei, Chili, Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam).

Pacifique, notamment de groupes naissants comme le Partenariat transpacifique (PTP).<sup>1</sup> La recherche d'accords commerciaux avec l'Asie signifiera qu'il faudra s'occuper des mesures protectionnistes chez nous, dont certaines sont profondément enracinées. L'inscription au programme politique canadien d'accords tels que le PTP nous obligera à procéder à une réévaluation du protectionnisme au Canada et à nous concentrer sur le très onéreux prix payé par ces mesures protectionnistes. Il faut d'urgence :

- // réussir la conclusion des négociations commerciales avec Singapour et la Corée;
- // chercher à rejoindre le Partenariat transpacifique; et
- // examiner les possibilités d'accords commerciaux et d'investissements avec d'autres partenaires asiatiques, de types bilatéraux ou infrarégionaux, par exemple avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).

### Engagement politique

Depuis 2009, on ne compte plus les visites ministérielles dans des pays asiatiques. À elle seule, la Chine a accueilli de nombreuses visites de ministres du gouvernement fédéral et le premier ministre a fait des visites en Asie une priorité annuelle. L'engagement politique auprès d'homologues asiatiques constitue une part essentielle de l'établissement de relations plus élargies, et le gouvernement ne devrait pas faire preuve de timidité concernant la fréquence ou le coût de ces visites périodiques (d'autres pays ne s'en cachent pas).

L'engagement politique en Asie devrait être intensifié ainsi :

- // Une mission conjointe en Chine du premier ministre et de ses homologues provinciaux et territoriaux enverrait un puissant signal quant à l'engagement du Canada envers cette région. Le Conseil de la fédération a proposé une mission

---

## Les stratégies purement bilatérales constitueraient des approches incomplètes et potentiellement trompeuses à l'élaboration d'une stratégie asiatique

---

de ce type lors de sa récente réunion à Vancouver. Le gouvernement fédéral devrait agir rapidement en réponse à cette demande, et permettre suffisamment de temps pour les préparatifs en vue de maximiser l'impact de cette mission.

- // Ottawa devrait courtiser activement les hauts responsables (notamment la prochaine génération de dirigeants politiques) chinois, indiens, japonais, coréens et de l'ANASE en les invitant au Canada et en les exposant à une large gamme de nos capacités et attributs. Des députés de tous les partis devraient être également encouragés à participer à des groupes d'amitié interparlementaire avec leurs homologues asiatiques. De la même façon que les générations précédentes de parlementaires avaient établi des relations à long terme avec leurs homologues américains et européens, l'engagement envers la classe politique asiatique devrait être en quelque sorte de rigueur pour les politiciens du Canada. De plus, le gouvernement devrait investir dans des mécanismes « officieux » de dialogue politique avec ses homologues asiatiques dans le cadre d'un effort élargi de communication avec les leaders asiatiques de l'industrie, de la société civile et des groupes de réflexion.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Diplomatie officieuse qui signifie les « contacts et concours non gouvernementaux » revêt une importance particulière en Asie de l'Est et concerne une vaste gamme d'échanges multilatéraux conçus pour aider les gouvernements s'agissant de problèmes qui vont de la coopération économique au maintien de la paix en passant par la prévention des conflits. Kim Beng Phar (2006) « Asia's Informal Diplomacy », *Harvard International Review*. (<http://hir.harvard.edu/article-authors/kim-beng-phar>)

### Stratégie régionale

Le Canada a été absent de façon notoire des discussions sur l'évolution de l'architecture régionale en Asie et, jusqu'à récemment, n'a fait preuve d'aucun intérêt pour l'adhésion à de nouvelles institutions régionales comme le Sommet de l'Asie de l'Est. Bien que le Canada participe au dialogue du Forum régional de l'ANASE, la participation d'Ottawa aux réunions du Forum n'a pas été soutenue, c'est le moins qu'on puisse en dire. Encore plus révélateur, une récente initiative du Forum de convoquer une réunion annuelle des ministres de la Défense a inclus tous les partenaires du dialogue, sauf le Canada.

L'intégration régionale asiatique est largement menée par le secteur privé. La fragmentation et l'allongement des chaînes d'approvisionnement à travers la région ont conduit à une croissance explosive du commerce et de l'investissement intrarégionaux en plus d'intensifier la coopération économique entre les pays. Les stratégies de promotion du commerce et de l'investissement canadiens doivent donc tenir compte de liens en amont et en aval à travers la région. Les exportations entre pays asiatiques comptent pour plus de la moitié de toutes les exportations asiatiques et portent majoritairement sur des biens intermédiaires. De ce fait, les stratégies purement bilatérales – et les mesures concomitantes de commerce et d'investissement de pays à pays – constitueraient des approches incomplètes et potentiellement trompeuses à l'élaboration d'une stratégie asiatique.

Pour définir une stratégie régionale plus efficace, il faudrait que le Canada :

- // Cherche activement à rejoindre le Sommet de l'Asie de l'Est, s'il le faut comme observateur. Même si l'adhésion complète n'est pas possible, il nous est quand même intéressant d'être associés de près à un groupe qui pourrait devenir le plus important représentant des

intérêts politiques et économiques asiatiques.

- // S'engage davantage avec l'ANASE, que ce soit pour avoir un meilleur accès aux forums régionaux d'Asie ou pour étendre les relations diplomatiques du Canada dans une région encore susceptible aux rivalités infrarégionales et aux menaces à la sécurité (émanant, entre autres, de la puissance croissante économique, politique et militaire de la Chine et de l'Inde).
- // Augmente les ressources bureaucratiques consacrées aux pays asiatiques et à l'Asie en tant que région.
- // Élabore des instruments de mesure de la performance du Canada en Asie qui tiennent compte de la nature des réseaux de production régionaux et de l'intégration croissante des marchés asiatiques.

### UNE POLITIQUE DU SAUTE-MOUTON

Si le Canada souhaite augmenter à la fois les parts de marché du secteur privé et, surtout, la « communion d'esprit » des chefs de file asiatiques sur les questions régionales et mondiales, le rattrapage politique ne suffira plus. Une stratégie du saute-mouton pour l'Asie ciblerait quelques secteurs clés dans lesquels le Canada a des avantages reconnus et s'appuierait sur ces avantages par le biais d'une stratégie bien structurée et de long terme qui serait soutenue par les niveaux les plus élevés des gouvernements et du secteur privé. Se prêter au saute-mouton avec nos concurrents exigera également de s'engager à équiper les Canadiens d'un savoir et d'aptitudes qui assureront leur efficacité dans un monde de plus en plus axé sur l'Asie.

## Les relations Canada-Asie en matière d'énergie

Le premier ministre Harper a qualifié le Canada de superpuissance énergétique, mais l'abondance en elle-même ne se traduit pas en pouvoir. Quelle que soit l'importance des ressources disponibles, un pays qui ne dépend que d'un seul client devient un fournisseur dépendant plutôt qu'une superpuissance. D'où la nécessité pour le Canada de diversifier ses exportations d'énergie au delà des États-Unis. Heureusement, la demande asiatique de sources d'énergie de substitution est aussi importante que l'est le besoin canadien en nouveaux marchés qui ne soient pas nord-américains. Ainsi, le gouvernement fédéral devrait :

- // Accélérer les approbations de la construction de pipelines pour le transport du pétrole et du gaz vers la côte Ouest, et pour l'entrée des pétroliers au large de la côte Ouest pour charger du pétrole ou du gaz naturel liquide à destination de l'Asie. Le processus d'examen de ces propositions devrait être assujéti à une rigoureuse évaluation sociale et environnementale, notamment l'examen exhaustif de l'avis des Premières nations qui en seront affectées. Il est cependant essentiel qu'une importance prépondérante à long terme soit accordée aux intérêts nationaux du Canada. Il est urgent de mettre sur pied une infrastructure pour l'exportation d'énergie vers l'Asie compte tenu de la concurrence des pays d'Asie Centrale, de Russie et d'Australie dans ce marché, sans compter les fournisseurs habituels du Golfe. Compte tenu de l'abondance de gaz de schiste aux États-Unis, ceux-ci pourraient se trouver en mesure de fournir de l'énergie à l'Asie avant que ne le fasse le Canada.

---

## Se prêter au saute-mouton avec nos concurrents exigera également de s'engager à équiper les Canadiens d'un savoir et d'aptitudes qui assureront leur efficacité dans un monde de plus en plus axé sur l'Asie

---

- // Élargir la relation énergétique Canada-Asie pour qu'elle comprenne l'échange de savoir-faire énergétique; la coopération en matière d'énergies renouvelables et l'investissement bidirectionnel. Il est essentiel qu'une relation élargie avec l'Asie en matière d'énergie traite des problèmes de sécurité d'approvisionnement et de croissance verte si le Canada veut se poser en acteur sérieux de l'énergie dans la région, en vraie « superpuissance de l'énergie ».
- // Offrir un leadership sur les questions clés touchant l'énergie comme la tarification du carbone, les projets majeurs d'infrastructure, les énergies renouvelables et l'investissement étranger dans le secteur de l'énergie. À l'origine des différentes politiques qui viseraient à renforcer les relations Canada-Asie sur l'énergie, citons la nécessité d'une stratégie nationale de l'énergie offrant des précisions sur ces questions et permettant à l'industrie et aux gouvernements provinciaux de faire des investissements à long terme.

// Résoudre l'incertitude résiduelle à propos des investissements étrangers – plus particulièrement l'investissement d'État – à savoir s'ils sont bien accueillis par les industries « stratégiques » du Canada, notamment les pétrolières et les gazières. Bien que le Canada doive se réserver le droit de rejeter l'investissement étranger pour cause de sécurité ou à la suite d'une évaluation plus large de l'« avantage net », l'orientation générale de la Loi sur Investissement Canada devrait nettement favoriser le capital étranger. À cette fin, la stipulation de la Loi touchant l'étude minutieuse des investissements effectués par des entreprises d'État et des fonds souverains devrait être annulée.

Nous avons besoin d'investissements majeurs pour assurer une plus grande orientation vers le monde extérieur de notre système scolaire, non seulement de la maternelle à la 12<sup>e</sup> année, mais également au cycle postsecondaire. Certains établissements d'enseignement à travers le pays se livrent déjà au recrutement d'étudiants étrangers, à l'élaboration de programmes d'études, aux stages à l'étranger, et aux échanges d'enseignants/étudiants. La stratégie du saute-mouton pour l'Asie devrait même aller plus loin et inclure des programmes de bourses majeurs qui permettent aux meilleurs étudiants asiatiques de passer du temps au Canada et à de jeunes Canadiens d'étudier en Asie. Ces activités devraient être encadrées par des accords bilatéraux avec les pays asiatiques (à commencer par la Chine) qui favorisent la coopération en éducation, et même, plus largement en ressources humaines.

---

## On peut dire que les relations de peuple à peuple avec la Chine remontent dans le temps, et qu'elles sont plus profondes et significatives que celles des autres pays occidentaux

---

On peut dire que les relations de peuple à peuple avec la Chine remontent dans le temps, et qu'elles sont plus profondes et significatives que celles des autres pays occidentaux. Il ne s'agit pas uniquement du grand nombre de Canadiens d'origine chinoise, mais plutôt du fait que ceux-ci sont des transnationaux qui se trouvent à l'aise des deux côtés du Pacifique, en plus d'offrir le potentiel de relier les intérêts canadiens et asiatiques d'une manière qui va au-delà de la lentille étroite de la « politique de la diaspora ». Par exemple, plus de 70 écoles chinoises offrent déjà au cycle secondaire des programmes sur le Canada à des élèves majoritairement chinois. S'appuyant sur ces liens, le gouvernement fédéral devrait :

### Renforcement des capacités : coopération en éducation et en ressources humaines

Les Canadiens peuvent maintenant saisir l'importance que revêt l'Asie pour le Canada, mais ils continuent curieusement à hésiter à investir dans l'apprentissage sur l'Asie et des langues asiatiques. L'enquête menée en 2011 par la Fondation Asie Pacifique du Canada concluait que seulement 39 pour cent des Canadiens approuvaient « d'accorder une plus grande importance à l'enseignement de notions sur l'Asie et des langues asiatiques dans le système scolaire ».

// Entamer un dialogue stratégique avec les pays asiatiques importants (à commencer par la Chine) sur la coopération en ressources humaines. Il n'y a pas que les écoles, les universités et les collèges qui devraient participer à cette initiative, mais également les conseils

de recherche, les organisations professionnelles, l'industrie, etc., et qu'elles aient pour entre autres objectifs : la formation conjointe de responsables, la collaboration entre conseils de recherche, la facilitation de la circulation dans les deux sens de travailleurs hautement spécialisés, et la reconnaissance mutuelle des titres de compétence.

- // Favoriser l'enseignement sur l'Asie et des langues asiatiques dans les écoles par le truchement d'un programme national de financement qui peut être ajouté aux programmes scolaires provinciaux, ce qui pousserait les écoles, collèges et universités à accroître sensiblement leur contenu d'étude sur l'Asie.
- // Lancer un programme majeur de bourses asiatiques en collaboration avec les provinces et le secteur privé pour offrir des possibilités à quelque 50 000 Canadiens d'étudier en Asie au cours des cinq prochaines années, et à un nombre égal d'Asiatiques d'étudier au Canada.

### Économie de porte en porte

L'Initiative de la porte et du corridor de l'Asie-Pacifique (IPCAP) du gouvernement fédéral qui a été lancée en 2006 a signalé l'intention d'Ottawa d'améliorer les infrastructures portuaires, routières et ferroviaires de l'Ouest canadien pour décrocher une grande part des expéditions transpacifiques entrantes. Jusqu'ici, le projet a connu un succès marqué et les ports de Prince Rupert et du Grand Vancouver peuvent maintenant concurrencer leurs rivaux de la côte Ouest-américaine. Le débit de ces ports a été augmenté et la capacité de manutention améliorée a accéléré les délais de livraison vers leurs destinations (majoritairement américaines). Le secteur des transports s'est accru et des milliers d'emplois ont été créés.

---

## Vancouver pourra constituer un avantage puissant pour le Canada dans ses relations avec l'Asie

---

S'il faut préserver la compétitivité, le gouvernement fédéral doit continuer à surveiller – et s'il le faut, intervenir – les obstacles réglementaires, les conflits de travail, les problèmes environnementaux, les mesures commerciales et autres problèmes qui affectent ces voies commerciales. Pour que l'IPCAP devienne le cœur de l'initiative asiatique qui était anticipée, il est impératif d'aller au-delà du débit (comme le nombre de conteneurs qui passe par les ports) et se préoccuper de la création de « portes économiques » dans lesquelles les activités à valeur ajoutée se déroulent. Par exemple, la porte économique compterait des services commerciaux et professionnels, de gestion de chaîne d'approvisionnement, des services maritimes, des transports écologiques, des services d'éducation et de formation, et accueillerait des sièges sociaux d'entreprises asiatiques pour l'Amérique du Nord.

Le point d'attraction du développement d'une économie de la porte Asie-Pacifique devrait être la ville de Vancouver. Étant la ville la plus asiatique hors d'Asie, Vancouver occupe une situation particulière au sein du monde occidental. Ce n'est pas dû uniquement au fait que les habitants d'origine chinoise constituent environ 40 % de l'ensemble de la population de la ville; c'est que, dans son ensemble, la ville est orientée vers l'Asie d'une manière qui favorise l'établissement d'un contexte unique pour le développement de liens commerciaux, culturels, gouvernementaux et éducatifs avec les pays asiatiques. Dans cette situation, Vancouver pourra constituer un avantage puissant pour le Canada dans ses relations avec l'Asie.

En termes pratiques, cela signifiera des investissements dans le savoir-faire, les institutions culturelles, la promotion du commerce et de l'investissement, et regrouper des capacités dans Vancouver reliant le Canada à l'Asie. Cela signifiera également qu'il faudra mobiliser une masse critique de gens, de savoir et de réseaux pour lesquels la ville est réputée et en faire l'endroit idéal pour entretenir les relations avec l'Asie en Amérique du Nord et même avec l'ensemble du monde occidental. Bien que l'idée qui vise à rassembler les ressources en un seul endroit puisse présenter des complications politiques, Vancouver demeure attrayante en termes de géographie, démographie, d'histoire et de politique.

Ainsi, le gouvernement fédéral devrait :

- // Déménager à Vancouver les organismes gouvernementaux qui ont une fonction asiatique importante. Ces organismes devraient jouir d'un niveau élevé d'autonomie et devraient être considérés comme étant des bureaux du plus haut niveau plutôt que des succursales de ministères à Ottawa. On pourrait, par exemple, mettre sur pied à Vancouver une « Agence pour les Canadiens de l'étranger » dont la principale responsabilité serait d'établir des liens avec les quelque 600 000 Canadiens résidant en Asie.
- // Se concentrer sur l'attraction de sièges sociaux d'entreprises asiatiques à Vancouver, en collaboration avec les gouvernements provincial et municipal.
- // Faire de Vancouver l'endroit préféré (mais aucunement exclusif) pour les événements touchant l'Asie. Il ne s'agit pas seulement de centres de conférences qui existent déjà, mais plutôt de programmation de visites de haut niveau à la ville, d'attraction d'importants congrès et festivals, et d'investissements dans le soutien à une « infrastructure souple » comme les réseaux de bourses, d'entreprises et de groupes de réflexion. Le gouvernement fédéral est le mieux placé pour attirer et accueillir des forums intergouvernementaux et des réunions officielles qui font partie des attributions du Canada en tant que membre des organismes de l'Asie-Pacifique.

Conjuguées, ces mesures orienteront le Canada dans la direction d'une stratégie du saute-mouton pour l'Asie en général et la Chine en particulier. La majorité des éléments de la stratégie exigeront la collaboration avec d'autres ordres et niveaux de gouvernement, le secteur privé et la société civile. Le leadership fédéral est toutefois essentiel et doit émaner du plus haut niveau. Le premier ministre devrait exprimer l'engagement national envers l'Asie sous forme d'un énoncé de politique destiné non seulement aux Canadiens, mais également aux leaders asiatiques. Il faudra plus d'un discours sur la nécessité d'augmenter les échanges commerciaux avec l'Asie. Cet énoncé devrait porter sur la place du Canada au sein de la région Asie-Pacifique et sur l'engagement d'Ottawa de devenir une partie intégrale de son futur. ■

---

# LE GRAND DÉFI : S'AJUSTER AU SIÈCLE DE L'ASIE

RANA SARKAR

---

Il est plus que probable que les futurs historiens jugeront que l'évènement le plus marquant de la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle aura été la résurgence de l'Asie – pas le 11 septembre, ni la crise financière mondiale. Les chiffres vertigineux qui accompagnent cette rugissante résurgence de l'Asie inspirent des réactions mitigées en Occident : surtout de la crainte et de la cupidité, mais à l'occasion, de l'espoir aussi.

Compte tenu de la croissance phénoménale de ses réserves de devises étrangères, de ses taux d'épargne, et de ses fonds souverains dynamiques, ainsi que de ses banques et entreprises bien nanties en liquidités, l'Asie supplantera de plus en plus l'Ouest comme fournisseur mondial de capital. Des billions sont investis dans de nouvelles infrastructures à travers l'Asie. Des centaines de nouvelles villes plus intelligentes sont en voie de construction : plus de 300 millions de personnes en Inde seulement devraient quitter les milieux ruraux pour s'installer dans des centres urbains au cours des 25 prochaines années. Lorsque les pays asiatiques passeront d'une économie dépendante des exportations à une économie fondée sur la consommation, ils constitueront les marchés les plus importants du 21<sup>e</sup> siècle.

Au cours des prochaines décennies, l'Asie deviendra le centre des aspirations, de l'innovation et de la technologie, et c'est l'Asie qui établira les normes qui nous influenceront tous. Le pouvoir culturel suit le pouvoir économique. Nous serons probablement les témoins d'inversions et d'atermoiements au cours des prochaines décennies. Toutefois, l'Asie deviendra créatrice et influera sur le monde dans lequel nous évoluons, ses biens, ses services et ses cultures, ainsi que sur notre façon d'interpréter ce qu'est la notion de puissance mondiale. Ce qui constitue une évolution marquée par rapport à notre passé.

Dans ce nouveau contexte, la prospérité et la sécurité à long terme du Canada dépendront de sa capacité à comprendre et tirer profit des possibilités économiques en Asie (surtout chez les deux géants, la Chine et l'Inde, mais également dans des pays comme le Vietnam et l'Indonésie). L'émergence de nouvelles puissances mondiales non occidentales veut dire que le succès du Canada au sein des marchés mondiaux élargis – de l'Amérique Latine à l'Afrique – et sa capacité à diffuser ses valeurs à l'étranger seront fortement tributaires de l'importance que l'Asie lui accordera.

**Rana Sarkar** est le président et chef de la direction du Conseil de commerce Canada-Inde. Il est également agrégé supérieur et coprésident du conseil consultatif de la *Munk School of Global Affairs* de l'université de Toronto. Précédemment, M. Sankar a cofondé et dirigé *Rawlings Atlantic Limited*, un cabinet conseil transfrontalier, et *Content Partners*, une agence de communication et de promotion en pleine croissance. Il est également membre du conseil consultatif de la *Literary Review of Canada* et du *Mowatt Centre for Policy Innovation*.

## LES PERNICIEUX PROBLÈMES DE L'ASIE

Malgré tout cet optimisme, l'Asie aussi affronte de plus en plus de problèmes. Les pays asiatiques sont à l'avant-plan du plus grand défi contemporain en termes d'action collective, depuis les pénuries graves d'eau, d'électricité et de nourriture jusqu'au besoin de combler les écarts en éducation, soins de santé et infrastructures. Il faut ajouter à ces carences l'évolution démographique, la détérioration de l'environnement et le changement climatique, et l'étendue de la catastrophe devient évidente.

Les relations, complexes et évolutives, entre entreprises et pays asiatiques deviendront probablement essentielles. Plus de la moitié du commerce asiatique est infra-régional. On assiste à la mise en place de nouvelles institutions régionales – n'ayant pas de rapports avec les anciens systèmes – et les nouvelles générations de chefs de file des gouvernements et du monde des affaires prennent les choses en main. Les pays et les entreprises se surveillent entre eux à titre de partenaires, concurrents, et comme menaces et sources de possibilités. Les problèmes de sécurité ne manquent pas; la Chine est en quelque sorte l'éléphant dans la pièce.

En outre, les relations des pays asiatiques avec d'autres régions sont teintées

d'incertitude. Les entreprises asiatiques disposent d'un énorme bassin d'épargnes et bénéficient de nets avantages concurrentiels. Toutefois, comme nouveaux acteurs, ils n'ont pas le savoir-faire et, à l'occasion, les outils pour établir des relations efficaces. La contestation croissante en Afrique face aux investissements chinois dans les ressources n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Les étrangers qui offriront une aide ciblée et pratique aux pays asiatiques pour vaincre leurs « pernicieux problèmes » et pour gérer leurs relations internationales – dans leur communauté et à l'extérieur – seront bien placés pour cueillir leurs fruits économiques et politiques.

## NOUVELLES CONDITIONS COMMERCIALES ET NOUVELLE DIPLOMATIE

Les nouvelles entreprises et les nouveaux leaders d'Asie ne sont pas dépourvus d'idées reçues à propos de ceux avec lesquelles ils devraient s'allier. La concurrence pour attirer leur attention – sans parler de leurs marchés, capitaux et talents – est intense, et continuera de l'être. Toutefois, la bonne nouvelle pour le Canada est que, en plein transfert historique de puissance, tout devient possible.

Le deuxième réveil asiatique coïncide avec le changement actuel de la nature des relations internationales accompagnant la croissance rapide des réseaux de transports et de communications. Dans la nouvelle économie mondiale, les idées sont synonymes de valeur. Les idées sont mobiles et, ainsi, il devient de plus en plus important pour les pays et les entreprises d'être « inoubliables » dans ce contexte hautement compétitif.

La diplomatie a également évolué. L'influence croissante d'acteurs, autres que les États, comme les ONG et les chefs de file du monde des affaires, ainsi que les événements privés comme le World Economic Forum (WEF), continuent de miner les formes habituelles d'organisations hiérarchiques. Les pays doivent donc atteindre

---

**Les pays asiatiques sont à l'avant-plan du plus grand défi contemporain en termes d'action collective, depuis les pénuries graves d'eau, d'électricité et de nourriture jusqu'au besoin de combler les écarts en éducation, soins de santé et infrastructures**

---

des clientèles beaucoup plus éloignées et en évolution constante pour pouvoir réaliser des choses. Le nouveau rôle des États consiste à coordonner les énergies et les efforts de ces « sages » à la recherche des intérêts « nationaux ».

Les denses réseaux mondiaux pourraient démocratiser la diplomatie, mais ils pourraient également faire éclore des nœuds ou plaques tournantes dominants à travers lesquels passerait l'information, la culture, les biens, le capital et les individus. Ces plaques tournantes ne correspondent pas à la définition habituelle de la distribution du pouvoir. Des villes comme Dubaï et Singapour se sont projetées sur la scène mondiale, malgré leur faible taille. Une diplomatie qui veut réussir doit comprendre et cibler les principales plaques tournantes en plus d'identifier et faire la promotion de nouvelles.

Les pays qui ne réussiront pas à comprendre les nouvelles tendances du commerce et de la diplomatie, et à s'y ajuster seront distancés. Dans ce contexte, les outils essentiels sont visibles, utiles et en voie d'interconnexion. Des ressources additionnelles aideraient, mais il est important d'être plus stratégiques et plus intelligents que ce auquel ils sont habitués. Les pays peuvent atteindre des résultats inespérés s'ils le font bien.

## QUE DEVRAIT FAIRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ?

Les gouvernements et les entreprises canadiennes ont pris du retard; le Canada est à la traîne par rapport à ses concurrents. Maintenant, tous les leaders, et même le public, s'inquiètent discrètement du réalignement de l'économie mondiale et de leur participation au contexte asiatique. Mais, comment? Et que peut et doit faire le gouvernement fédéral, particulièrement dans ces années de vaches maigres économiques?

La concurrence pour attirer l'attention de l'Asie est féroce. Malgré le fait que le Canada soit une nation du bassin du Pacifique, et

---

## La bonne nouvelle pour le Canada est que, en plein transfert historique de puissance, tout devient possible

---

qu'il est habité depuis longtemps par une forte proportion de la diaspora canado-asiatique (3,5 millions de membres, la diaspora asiatique au Canada y constitue un plus important pourcentage de la population que dans tout autre pays du G7), la compréhension qu'il de la « nouvelle Asie » est, au mieux, parcellaire. Étant donné la dissonance entre la nécessité pour nous d'être en Asie, notre compréhension interne du marché, et ce que le marché sait de nous, le gouvernement a un rôle prépondérant à jouer.

Le Canada doit élaborer une stratégie cohérente et constante, mais surtout complète, avec des repères et des mesures d'évaluation pour progresser dans un monde axé sur l'Asie. Passer à la vitesse supérieure dans notre approche de l'Asie constituerait un premier pas dans la bonne direction. Toutefois, nous devons aller plus loin.

La réputation de porte sur des ressources naturelles du Canada pourrait lui ouvrir les voies du commerce et de l'investissement avec l'Asie, mais nous devons faire preuve de créativité pour maintenir ces voies ouvertes. Nous devons répondre aux besoins en crise de l'Asie et savoir où nous pouvons jouer des rôles additionnels, que ce soit en éducation, soins de santé, gestion de l'environnement ou ailleurs.

Dans le même ordre d'idées, nous devons faire preuve de créativité dans les outils que nous utilisons. Nos investissements doivent être intelligents et nous devons mettre en œuvre et coordonner des stratégies qui fassent connaître le Canada et qui soient adaptées aux nouvelles règles d'un monde réseauté. S'ils sont bien conçus, ces inves-

tissements et stratégies peuvent produire d'excellents résultats pour peu d'argent; ce que nous appelons une *diplomatie commerciale frugale*.

## La réputation de porte sur des ressources naturelles du Canada pourrait lui ouvrir les voies du commerce et de l'investissement avec l'Asie, mais nous devons faire preuve de créativité pour maintenir ces voies ouvertes

### 1 Doubler la mise des politiques actuelles

Il serait bon pour le Canada de commencer par redoubler d'efforts et ajouter des ressources à notre politique actuelle d'engagement commercial envers l'Asie, comme le décrit le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) dans son document sur la stratégie commerciale mondiale. Nous savons que nous devons rechercher de plus nombreuses ententes bilatérales commerciales et de protection des investissements, en plus de conclure les négociations en cours (particulièrement l'Accord de partenariat économique global (APEG) avec l'Inde et l'accord de libre-échange avec la Corée). Ces accords serviront de symboles de l'intérêt que porte le Canada pour l'Asie, et de modèles à d'autres accords.

Le gouvernement devrait ouvrir plus de bureaux commerciaux dans les régions clés ainsi que dans les villes de deuxième et troisième niveaux. Nous

devons également accélérer notre adhésion à des forums intergouvernementaux comme celui du Partenariat transpacifique et de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), et poursuivre le développement de l'initiative de la Porte d'entrée du Pacifique. Il faudrait également rechercher des ententes plus efficaces relativement aux voyages aériens. Des partenariats en éducation et en recherche devraient être augmentés sensiblement, remplissant ainsi des promesses déjà faites.

Nous devrions continuer à rendre plus transparentes nos règles de commerce et d'investissements et de réformer notre système d'immigration de manière à favoriser la circulation des talents vers le Canada. L'évolution démographique du monde occidental alimente la grande course pour attirer des immigrants compétents d'Asie et d'ailleurs. Le Canada a une tradition ancienne d'immigration, mais il ne peut pas se permettre d'être complaisant; les systèmes doivent être au point pour favoriser la venue des meilleurs immigrants.

### 2 Diriger par le haut

Toute nouvelle stratégie pour l'Asie devrait être menée, et être perçue comme telle, à partir du sommet. Des pays comme la Chine, la Corée et Singapour où l'État joue encore un rôle prépondérant dans l'économie nationale, s'y attendent. Pour attirer l'attention, il faudrait nommer deux ministres à portefeuilles économiques, l'un pour l'Inde et l'autre pour la Chine. La coordination entre les ministres et les portefeuilles est également essentielle : nous devons rechercher la synergie de nos efforts dans les différents pays asiatiques, ainsi que dans d'autres régions.

Notre premier ministre devrait être vu dans la région, voyageant – stratégiquement et de manière prévisible, plutôt

qu'épisodiquement – de façon thématique (ou sectorielle) sur le modèle d'Équipe Canada. Un tel effort sera très symbolique. Les pays asiatiques attachent beaucoup d'importance à l'engagement des chefs et le leadership du premier ministre en ce qui concerne nos efforts en Asie contribuera à mobiliser le secteur privé et le grand public.

Pour gagner en efficacité, nous devrions coordonner les visites en Asie et exploiter les synergies entre tous les ordres et paliers de gouvernements. Actuellement, des visites en Asie par des responsables fédéraux, provinciaux et autres acteurs publics ne sont pas coordonnées et sont plutôt souvent déroutantes pour nos hôtes. La coordination ne veut pas dire que nous perdions nos particularités régionales : chaque région a une histoire intéressante à narrer, mais elle doit le faire sous l'ombrelle du Canada.

Au cours des prochaines années, alors que les crises fiscales affectant les programmes occuperont une bonne place de l'ordre du jour, on risque d'assister à la négligence par les échelons supérieurs de notre engagement en Asie. Nous devons tout faire pour atténuer ce risque : pour le bien de notre économie, nous devons absolument établir une stratégie asiatique efficace avec nos grands partenaires commerciaux qui subissent des périodes prolongées de croissance lente.

### **3 Susciter les occasions et appuyer les projets emblématiques**

Pour s'assurer d'être cohérent et visible, le gouvernement fédéral devrait se concentrer sur la mise en place de forums, ou l'adhésion à ceux qui existent et sur l'interaction avec les pays ciblés d'Asie. Nous devrions chercher à arrimer nos efforts dans ce sens. Au cours des cinq dernières années, à tous les mois de novembre, le Conseil commercial Canada

---

## **Pour gagner en efficacité, nous devrions coordonner les visites en Asie et exploiter les synergies entre tous les ordres et paliers de gouvernements**

---

Chine a organisé une semaine très réussie d'activités visant à engager les hauts responsables gouvernementaux et les leaders des affaires. Dans le même ordre d'idées, le Conseil de commerce Canada-Inde a constitué un forum destiné aux plus hauts responsables indiens, parallèlement au WEF India Summit, et à peine avant la semaine d'activités chinoises (utiliser au mieux le temps que passent les leaders gouvernementaux et les chefs d'entreprises dans la région). Le gouvernement fédéral devrait appuyer et organiser des activités semblables dans tous les centres régionaux visant à mobiliser les plus importants chefs d'entreprises et à attirer l'attention des médias.

La marque Canada peut également être améliorée en lui associant stratégiquement des projets emblématiques et très visibles dans les pays asiatiques. Par exemple, nous devrions envisager la coordination de la participation canadienne à des activités très visibles comme le Delhi-Mumbai Industrial Corridor, le plus important projet de construction en Asie. Nous pouvons pareillement envisager de collaborer avec des régions chinoises pour cibler un projet de ville intelligente dont les entreprises et les investisseurs canadiens pourraient prendre la tête, ou élaborer un programme conjoint avec l'Indian Space Research Agency. La participa-

tion à ces projets focaliserait la relation bilatérale et rassemblerait les meilleurs talents et entreprises, menant ainsi à de futures collaborations et à des réseaux plus touffus.

Le Canada devrait chercher à maximiser la valeur de ses activités créées au Canada et de ses initiatives emblématiques pour se rendre plus visible en Asie. Par exemple, le Festival international du film de Toronto pourrait devenir une attraction dans le cadre de notre stratégie des médias numériques et devenir une sorte de pont essentiel à l'insertion d'une plus grande touche canadienne dans la culture populaire asiatique.

---

## La marque Canada peut également être améliorée en lui associant stratégiquement des projets emblématiques et très visibles dans les pays asiatiques

---

### 4 Élaboration d'une image de marque « Canada »

Pour remporter cette compétition visant à attirer l'attention, le Canada doit réussir à obtenir une plus grande « communauté d'esprit » de la part de ses partenaires asiatiques potentiels. Le gouvernement fédéral a un rôle important de leadership et de coordination dans l'élaboration et la promotion d'une marque forte. Celle-ci peut s'insérer dans l'imaginaire des élites et des peuples grâce à des investissements intelligents stratégiques, notamment :

#### // Fondation de l'avantage de l'image de marque « Canada »

Des pays intelligents, de Singapour à Qatar, gèrent agressivement leurs

marques à l'étranger. S'inspirant de ces modèles à travers le monde, la Fondation de l'avantage de l'image de marque « Canada » devrait être mise en place et cofinancée par les provinces et l'industrie, et fonctionner indépendamment des gouvernements. Cet organisme aurait pour mandat de gérer et mesurer la perception qu'ont du Canada les plaques tournantes, les principales villes et régions asiatiques. Au départ, son but devrait être de relever les noms des chefs de file, des agents d'influence, des entrepreneurs, des universitaires et des journalistes pour les mobiliser. Cette fondation devrait établir des partenariats avec des experts des sondages, avoir recours aux meilleurs talents du secteur privé et aux entrepreneurs du numérique à titre conseillers et contributeurs et leur permettre, dans la foulée, d'exhiber leurs réalisations. Une fondation de ce type pourrait obtenir d'importants résultats et n'exigerait que très peu d'investissement d'amorçage par le biais d'un modèle de partenariat stimulé.

#### // SRC/CBC Asie numérique

La radio et la télédiffusion sont encore bien vivantes. Le Canada est absent des ondes et du numérique asiatiques. D'autres pays, comme la Russie, la France, le Émirats arabes unis et le Royaume-Uni ont établi des marques de radio et télédiffusion en Asie pour contribuer au façonnage des goûts, des préférences et des points de vue internationaux de millions de personnes. Même des pays moins importants de l'Amérique latine et du Moyen-Orient se joignent à

la mêlée. SRC/CBC a la réputation et les talents capables de livrer concurrence (à l'interne et parmi les populations canadiennes de la diaspora). Il faudrait y avoir recours pour établir un service élargi en Asie qui mettrait l'accent sur l'élaboration d'un contenu numérique adapté aux marchés locaux.

## **5 Cibler les plaques tournantes**

Étant donné que nous ne pouvons pas être partout à la fois, nous devons établir des priorités en termes d'emplacements et nous y engager. En identifiant et en ciblant les plaques tournantes et nœuds commerciaux clés qui connectent les réseaux d'affaires asiatiques, le Canada pourrait atteindre plus d'acteurs et de pays à un coût limité. C'est là une approche innovatrice par rapport à la diplomatie commerciale bilatérale habituelle.

La diplomatie commerciale du Canada devrait cibler deux types de plaques tournantes. Le premier serait celui des plaques tournantes intraasiatiques. Des villes comme Dubaï, Kuala Lumpur, Singapour, et même des paradis fiscaux comme la République de Maurice, deviennent d'indispensables conduits pour le commerce avec la Chine et l'Inde. Le deuxième serait celui des plaques tournantes de zones essentielles, mais non asiatiques. Londres, New York et San Francisco sont d'importantes passerelles mondiales. Non seulement elles constituent des sources clés d'investissement en Asie, mais elles abritent également les sièges sociaux étrangers d'un nombre croissant d'entreprises asiatiques qui cherchent à étendre leur fonctionnement mondial. Dans de nombreux cas, le Canada a plus de chance d'attirer les investissements et le commerce en ciblant ces sièges sociaux qu'en ciblant leurs maisons mères.

---

# **Le Canada doit projeter une image de connecteur de nations et édifier l'infrastructure pour justifier cette image**

---

Nous devons également faire la promotion du Canada comme canal d'acheminement des stratégies internationales d'entreprises asiatiques. Par exemple, nous devrions aider à répondre aux besoins de l'Inde en matière de ressources naturelles, pas uniquement en les lui vendant, mais également en proposant notre financement mondial et notre leadership dans le domaine des services pour aider, par exemple, l'Inde à pénétrer le Brésil. Dans le même ordre d'idées, les Canadiens peuvent être utiles aux entreprises japonaises et coréennes qui souhaitent conquérir des marchés en Inde. Le Canada doit projeter une image de connecteur de nations et édifier l'infrastructure pour justifier cette image.

## **6 Parader en tête : être proactif auprès d'institutions régionales et mondiales**

Les institutions multilatérales d'après-guerre, dans lesquelles le Canada a joué un rôle important, sont maintenant en état d'atrophie. Dans les institutions plus récentes, comme le G20, notre rôle est plutôt précaire. Alors que nous devons rester engagés dans ces nouveaux forums, il nous faut établir ou prendre la tête de nouvelles institutions dont le potentiel de croissance serait intéressant et nous permettrait d'avoir plus d'influence. Le Canada doit savoir prévoir : nous devrions préciser où se trouve l'action, identifier les lacunes et rejoindre ou créer des institutions qui corrigeraient ces lacunes. Pour être

plus efficaces, ces institutions devraient être reliées aux avantages inhérents au Canada.

Nous en avons déjà l'expérience. En 1991, Ressources naturelles Canada (RNCan) a collaboré avec le secteur minier pour mettre sur pied le Conseil international des métaux et de l'environnement (CIME), dont le siège social est à Ottawa, pour diffuser le savoir et mieux faire connaître les questions environnementales de l'extraction minière. RNCan a assumé plus récemment le rôle de secrétariat (et de grand financier) de l'*Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development*.

Le Canada devrait énergiquement étendre ce type de leadership institutionnel à d'autres secteurs en termes de crises. Nous devrions nous appuyer sur notre savoir faire dans la mise sur pied d'institutions régionales ciblant, par exemple, la gestion de l'eau, les pandémies et la pollution atmosphérique.

---

## Toute approche initiée exclusivement du sommet à la base ou trop bureaucratique va contre le principe de « répartition du pouvoir » dans notre univers réseauté

---

### 7 Établir une université « ouverte » en Asie

L'éducation est la porte menant à notre relation avec l'Asie émergente. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne des marchés comme l'Inde où pour répondre à la demande actuelle, il faudrait construire plus de 1 000 universités au cours de la prochaine décennie.

Étant donné qu'il n'est pas question que l'on construise autant d'universités, il faut trouver d'autres méthodes de prestation de l'éducation. Pour aider à combler le fossé, un consortium d'universités pourrait dispenser (surtout) des cours en ligne et à travers des partenariats, des cours sur des campus d'universités asiatiques. Cela exige une approche nationale coordonnée menée par le gouvernement fédéral en collaboration avec les provinces et les institutions nodales clés comme l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) et le groupe U15 d'universités canadiennes de recherche.

L'engagement de l'Asie est essentiel pour toutes les universités canadiennes. Nombre d'entre elles ont déjà adopté des stratégies et sont prêtes à attirer plus d'étudiants, établir plus de partenariats de recherche commerciale et effectuer plus d'échanges d'enseignants. Le signal envoyé à la région serait toutefois plus fort si le gouvernement fédéral parrainait la mise en place d'une unique institution marquée de la bannière canadienne en s'appuyant, encore une fois, sur la prestation numérique de l'éducation. La création d'une université canadienne – peut-être sur le modèle hybride du 21<sup>e</sup> siècle de l'*American University* et du *British Open University*, toutes les deux des réussites.

### 8 Organiser des foules éclairées et les habiliter à travailler en faveur du Canada

La grande majorité de l'activité économique et la nouvelle diplomatie se déroulent loin des yeux du gouvernement, ce qui est pour lui un défi. Les entreprises canadiennes, les établissements d'enseignement, les ONG, les gouvernements provinciaux et le citoyen lambda sont déjà actifs en Asie et deviennent le visage du Canada.

Toute approche initiée exclusivement du sommet à la base ou trop bureaucratique va contre le principe de « répartition du pouvoir » dans notre univers réseauté. Elle risque de passer outre d'importantes initiatives et la capitalisation résultant d'approches efficaces qui se déroulent hors gouvernement. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral doit aider au recrutement et à la coordination de leadership à partir du bas, agissant comme facilitateur et devenir une source d'information, en plus de rendre disponibles des outils « libres » qui permettent aux autres de devenir des leaders. Cela pourrait comprendre un calendrier d'événements « wiki » qui permettraient le partage « libre » d'itinéraires, et à des groupes d'organiser eux-mêmes des événements et de collaborer en temps réel.

Nous devons, en outre, mettre en place des incitatifs d'aval en amont pour la participation, à partir de concours et de défis, et faire en sorte que les Canadiens assurent une promotion de l'image de marque « Canada » à l'étranger. Par exemple, nous pouvons nous appuyer sur le Programme des champions de l'investissement du MAECI, qui recrute en ce moment des chefs de file canadiens du monde des affaires en vue d'offrir des possibilités d'investissement à des étrangers. Nous devons aller un peu plus loin en remettant une désignation particulière ou des prix pécuniaires à des entreprises, des établissements universitaires et des organismes de la société civile qui se mondialisent sous la bannière du Canada. On pourrait lancer un autre défi, celui de trouver un moyen plus systématique destiné aux membres des communautés de la diaspora qui leur ferait partager les possibilités, les compétences et les connexions entre leurs ancien et nouveau mondes.

---

## **Le Canada doit recueillir de meilleures données sur le commerce et l'investissement qui reflètent la manière dont l'économie mondiale fonctionne**

---

Mais notre stratégie « libre » ne devrait pas être restreinte à des Canadiens. Pour une modique somme, nous pouvons offrir un Prix X canadien pour motiver les foules intelligentes hors Canada afin qu'elles œuvrent en notre faveur, particulièrement en Asie. Cela veut dire qu'on décide d'un pays et d'un problème précis (p. ex., l'électrification rurale dans une région donnée de l'Inde) et qu'on offre un prix conjoint remis par les universités canadiennes et locales, ainsi que des entreprises canadiennes de pointe. Cela pourrait constituer un moyen rentable et hautement visible qui projetterait l'image d'un Canada utile et innovant et avec lequel il est intéressant de faire affaire.

Les fonds de capital-investissement et de risque constituent un autre moyen d'accroître la participation canadienne. Par exemple, le gouvernement du Canada pourrait encourager les fonds de régimes de retraite et les fournisseurs de capitaux, par le biais d'organismes reconnus comme Exportation et développement Canada, à collaborer avec les universités canadiennes et les partenaires locaux de capital de risque pour l'investissement dans des secteurs à forte croissance. En collaborant avec les bons partenaires, ces capitaux d'amorçage seraient hautement visibles et feraient en sorte que des talents canadiens s'engagent dans l'innovation asiatique et contribuent à résoudre notre problème de commercialisation. Il est également

temps de revoir, sur une plus grande échelle, le vieil argument qui constituerait un fonds souverain regroupant les loyers de nos ressources pour les investir au Canada ou à l'étranger. En termes de capitaux mondiaux, un tel fonds nous permettrait d'investir à l'échelle en Asie et nous classerait au premier rang des partenaires pour les entreprises et les gouvernements asiatiques.

### 9 Se livrer à des expériences en série et en mesurer les résultats

Une des parties essentielles de la stratégie asiatique (et mondiale) du Canada devrait être celle de l'expérimentation en série. Ce ne sont pas toutes les idées mentionnées ci-dessus qui réussiront, mais nous devons les essayer pour voir quelles sont celles qui le feront. Nous devrions nous inspirer des entreprises les plus intelligentes qui comptent sur un « échec rapide » pour corriger le tir dans un univers qui change trop rapidement pour se permettre des plans sur 20 ans. Mais le Canada ne peut pas se livrer à ces essais sans jalons adéquats et moyens pour mesurer précisément les résultats des politiques et programmes. Par exemple, le Conseil de commerce Canada-Inde a conclu que le commerce bilatéral officiel et les chiffres relatifs aux investissements avaient significativement sous-estimé les relations commerciales entre les deux pays (parce que leur majorité n'avait pas fait l'objet d'un décompte complet ou parce que ces relations étaient entretenues par le biais de pays et organismes intermédiaires).

Le Canada doit recueillir de meilleures données sur le commerce et l'investissement qui reflètent la manière dont l'économie mondiale fonctionne. On devrait pousser Statistique Canada à améliorer ses méthodes de quantification des relations économiques avec l'Asie en comptabilisant plus de statistiques sur le secteur des services et le transbordement dans d'autres pays. La Fondation de l'avantage de l'image de marque Canada aurait également un rôle à jouer à ce chapitre en offrant des données chronologiques sur le profil du Canada en Asie. Cela nous permettrait d'évaluer nos efforts et de nous donner du poids lors de la mobilisation de leaders du monde des affaires et gouvernementaux dans la région.

### CONCLUSION

Le centre de l'économie mondiale s'oriente inexorablement vers l'Asie; le Canada doit s'ajuster. Notre stratégie actuelle – la recherche d'accords commerciaux avec des pays clés, l'extension de notre représentation commerciale et l'adhésion à des forums régionaux – est un excellent début et nous devons redoubler ces efforts. Mais nous devons en faire plus, beaucoup plus. Nous devons faire preuve de créativité et tirer profit d'outils diplomatiques de pointe et rentables. D'abord et avant tout, nous devons définir de nouveaux moyens de nous rendre utiles en Asie et occuper une place prioritaire dans l'esprit asiatique. ■

# LES GRANDS DÉFIS CANADIENS DU CARBONE

**QUE CE SOIT** les marchés avancés ou émergents, les deux catégories s'orientent inexorablement vers un avenir à faible carbone. Pourtant, le Canada n'a toujours pas de stratégie cohérente pour réduire la consommation de carbone.

Malgré leur diversité les auteurs de cette section – une société d'énergie mondiale, un groupe de réflexion sur l'économie verte et un investisseur dans le développement des ressources naturelles – conviennent tous de la nécessité du changement. Le Canada a urgemment besoin d'une stratégie nationale du carbone qui réduira nos émissions et nous donnera la certitude dont les entreprises et les personnes ont besoin pour bien planifier leur avenir.

Ce n'est donc pas une question « entreprise contre environnement » comme on l'a souvent dit. En effet, tous les auteurs insistent sur le fait que le Canada a besoin de définir une voie qui lui permettra de continuer à prospérer économiquement, notamment par le biais de l'exploitation de ses ressources naturelles. Mais pour un nombre astronomique de raisons, nous devons adopter une stratégie nationale du carbone ou un cadre de travail qui – selon **Lorraine Mitchelmore** – devrait être étroitement relié à un cadre de travail national sur l'énergie (chose que préconise également Yuen Pau Woo dans la section sur l'Asie). **Ian Mallory** fait remarquer que c'est là une bonne occa-

---

## Le Canada a urgemment besoin d'une stratégie nationale du carbone

---

sion de faire à la fois la « bonne chose » et la « chose intelligente ».

Si nous ne réussissons pas à le faire, nous risquons de nous voir marginalisés dans l'économie mondiale du carbone. **Stewart Elgie et Alex Wood** soutiennent que le Canada devrait voir dans cette économie naissante une possibilité plutôt qu'une menace. Nous devrions chercher à nous positionner pour devenir le producteur de biens et services le plus sensible à l'environnement (notamment de biens manufacturés et de ressources naturelles) à l'avenir, bien que cet avenir soit toutefois à base de carbone, pour au moins encore quelques décennies.

Il est clair que nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir avant de nous prévaloir de cet honneur. En revanche, nous devons agir tout de suite. Les auteurs ne conviennent cependant pas des démarches à entreprendre pour le faire.

Mme Mitchelmore et MM. Elgie et Wood favorisent une tarification du carbone. Le point de départ préféré par Shell est celui d'un système de plafonnement et échange pour les producteurs d'électricité, l'industrie et les

manufacturiers. Cela devrait être incorporé à un cadre politique complet qui spécifie des mesures pour chaque secteur et qui devrait s'accompagner de différentes « mesures sans regrets », telles que la croissance de l'efficacité énergétique et de l'investissement dans les technologies (pour stimuler particulièrement les technologies prometteuses par le biais d'une exploitation étendue).

Dans un monde idéal (si seulement il pouvait exister !), MM Elgie et Wood préfèrent une taxe élargie sur le carbone. Une part des revenus de cette taxe pourrait, à leur avis, servir à compenser la nécessité future d'augmenter l'impôt sur le revenu personnel. Le reste devrait être réinvesti dans l'infrastructure sobre en carbone et dans le développement de technologies propres. Bien qu'ils privilégient une taxe sur le carbone, les auteurs reconnaissent toutefois les mérites du système de « plafonnement et d'échange ». Ils sont d'avis que l'échange est ce qui est le plus important : ils s'opposent vigoureusement à l'approche de « commandement et contrôle »

pour la réglementation du carbone, bien que cela semble être la direction qu'emprunte le gouvernement fédéral.

M. Mallory trouve qu'en réalité cela est positif : il fait l'éloge de la réglementation qu'a récemment annoncée le gouvernement fédéral et qui vise à éliminer les centrales au charbon (à moins de mettre en place des mesures de captage du carbone), bien qu'en général il s'oppose aux réglementations. Il favorise le gaz naturel parce qu'à son avis il serait le seul carburant à base de carbone qui puisse nous aider à atteindre à un avenir sobre en carbone. Comme tous les autres auteurs, il souligne les possibilités de réductions qui se fondent sur l'efficacité des émissions de carbone. Il est intéressant de constater que selon lui, la majorité de ces mesures peuvent également se justifier dans le cas d'autres cadres politiques sans rapport avec le carbone.

Dans l'ensemble, ces auteurs plaident énergiquement pour que le Canada progresse en matière de carbone. Les événements récents, notamment la contestation et les législations proposées pour interdire notre pétrole, ont souligné le fait que le monde s'inquiète de ce que nous faisons, et que si nous ne réussissons pas à agir, la vulnérabilité de notre économie s'en trouvera incommensurablement accrue. Pour cette seule raison, il est temps de voir un leadership fédéral dans l'élaboration d'une stratégie d'ensemble pour limiter nos émissions nationales. ■

---

**Nous devrions chercher à nous positionner pour devenir le producteur de biens et services le plus sensible à l'environnement**

---

# PERDRE LA BATAILLE DE 2020, GAGNER LA GUERRE DE 2050

LORRAINE MITCHELMORE

## Lorraine Mitchelmore

est présidente de Shell Canada Ltée. Elle occupe également les postes de présidente, *Canada Country et V.-P., Onshore Exploration & Appraisal for Upstream Americas*. Elle a accumulé plus de 25 ans d'expérience professionnelle dans les secteurs de la prospection et de la production de l'industrie pétrolière et gazière. Mme Mitchelmore est membre du Conseil d'administration de la *Canadian Association of Petroleum Producers*, du *Conference Board* du Canada et du comité consultatif de Catalyst Canada. Elle est également membre du Conseil canadien des chefs d'entreprise.

Les deux enjeux mondiaux que représentent d'une part l'atténuation du changement climatique et d'autre part la fourniture de l'énergie répondant à l'explosion de la demande planétaire sont gigantesques. Les deux questions sont intimement liées, et les politiques adoptées dans un cas auront des répercussions sur l'autre.

Le Canada a besoin de politiques fédérales innovantes et efficaces permettant d'améliorer sa position de producteur mondial d'énergie, d'élargir l'accès aux marchés lui permettant de répondre à la demande mondiale en énergie et en même temps de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES). Nous devons gagner simultanément sur les deux fronts : Tandis que les ministères fédéral et provinciaux de l'énergie travaillent à une stratégie nationale de l'énergie, les ministères fédéral et provinciaux de l'environnement doivent collaborer à l'élaboration de principes nationaux cohérents et efficaces visant à réduire l'émission de carbone au Canada.

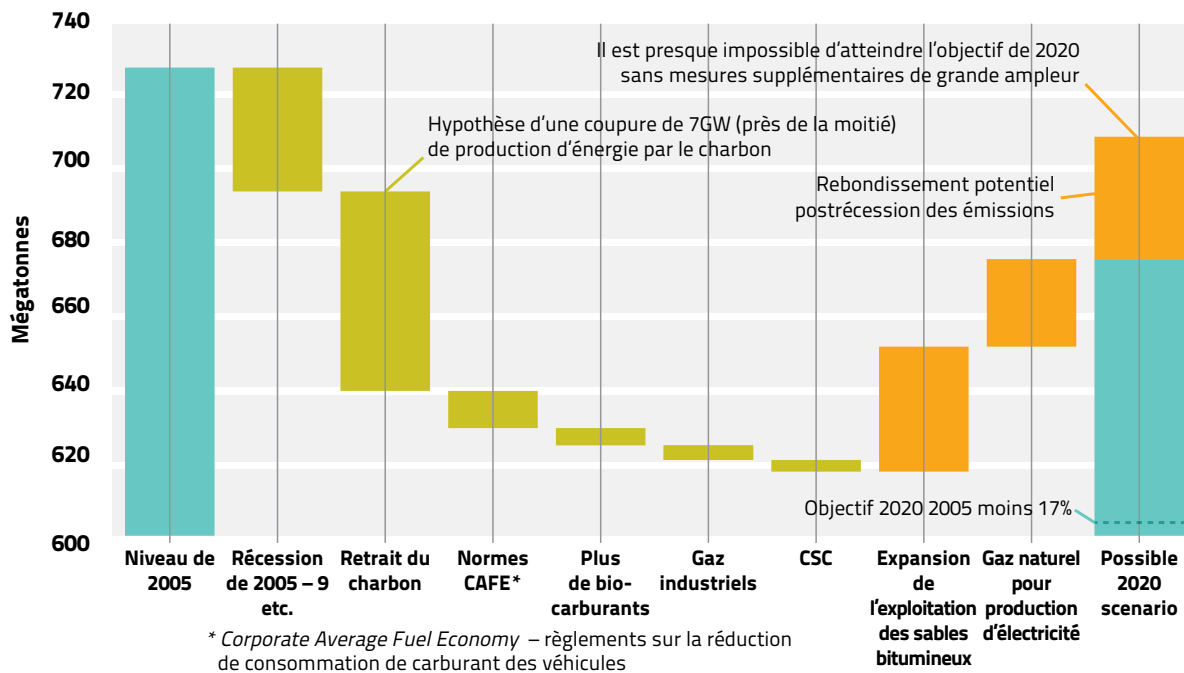
Le Canada est un important producteur d'énergie dans le monde et également l'un des plus gros émetteurs de GES par habitant. De 1990 à 2008, nos émissions ont augmenté de 142 millions de tonnes<sup>1</sup>, ce qui rend très

improbable la possibilité d'atteindre notre but décidé à Copenhague de 17 % de réduction en 2020 par rapport au niveau de 2005 (**Figure 1**) sans de sérieuses répercussions économiques. La diversité des sources d'émissions de GES, la transition à long terme qu'exige la mise au point technologique adéquate, la forte croissance du secteur de l'énergie et les coûts élevés d'une réduction des émissions constituent des obstacles au progrès à court terme. Des compensations pourraient combler l'écart, mais leur ampleur et le temps requis pour la mise sur pied d'un programme réellement crédible réduisent l'éventualité de cette solution.

Dans l'ensemble, l'absence d'un cadre stratégique global en matière de changement climatique qui tient compte des facteurs mentionnés précédemment et qui amorce la mise en place des systèmes et de l'infrastructure requis constitue le principal obstacle à l'atteinte de nos objectifs. L'élaboration d'un tel cadre – qui, à notre avis, devrait comprendre un mécanisme de tarification du carbone – doit donc devenir une priorité du gouvernement fédéral. Il s'agit d'un projet à long terme, et l'effort nécessaire ne doit pas être sous-estimé.

<sup>1</sup> *The Conference Board of Canada*, 2011.

## Perspective 2020 pour le Canada



SOURCE: Shell

Figure 1

### LE CONTEXTE

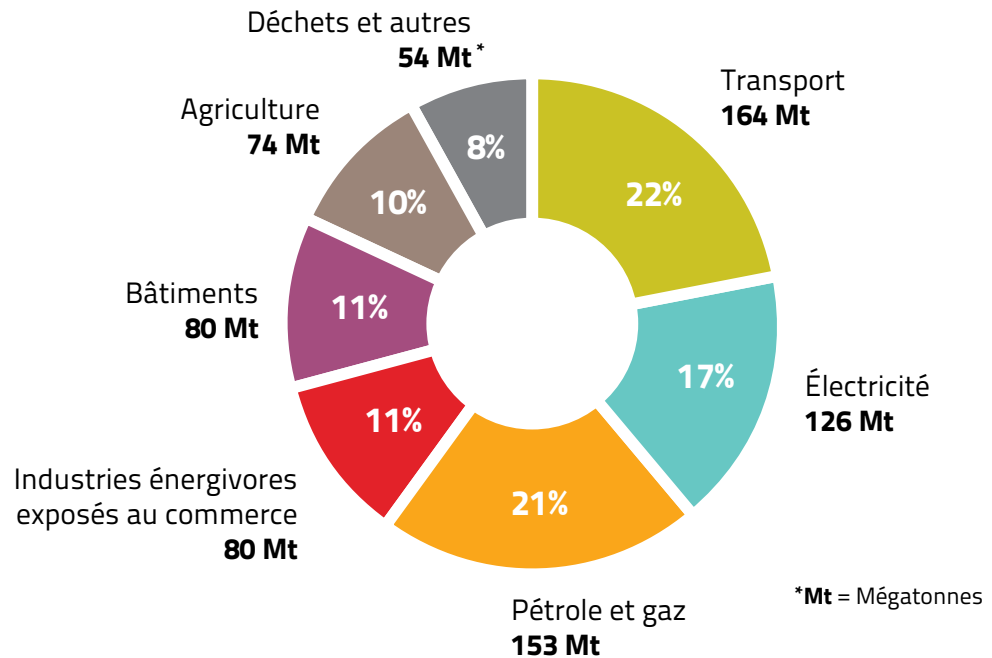
Même si le gouvernement a déjà à son actif certaines initiatives importantes de réduction des GES (p. ex., le programme d'efficacité énergétique des véhicules, écoACTION), il faut en faire plus, en particulier du côté de la demande des consommateurs. Les programmes devraient durer plus longtemps et être plus rentables, et les objectifs devraient être plus ambitieux. À court terme, un certain nombre de mesures réglementaires, techniques et « sans regret » peuvent aussi nous faire progresser et nous aider à réaliser les réductions de carbone à grande échelle qui finiront par s'imposer.

Pour commencer, nous devons connaître notre bilan de GES actuel et évaluer de façon réaliste nos possibilités de réduction de ces gaz. La **Figure 2** indique que les trois grandes sources de GES sont les secteurs de la production pétrolière et gazière (dont les émissions augmentent du fait que leur production soit en expansion et que des sources

plus énergivores entrent en exploitation), la production d'électricité et le transport.

Le Canada a le privilège de disposer d'une capacité de production abondante d'électricité (hydroélectrique et nucléaire) à faibles émissions de GES. En revanche, l'interruption de la production d'électricité au moyen du charbon n'apportera donc pas une réduction aussi importante (même si elle est notable) des émissions de GES que celle que réaliseront les États-Unis par ce même moyen. Néanmoins, il demeure vital de mettre au point des combustibles renouvelables et à faibles émissions de carbone pour la production d'électricité. Des technologies d'efficacité énergétique appliquées à la production d'énergie contribueront simultanément à limiter la hausse des émissions de GES, mais avant la mise en œuvre de technologies telles que le captage et le stockage du carbone (CSC), on peut prévoir un accroissement des émissions de GES dans le secteur de l'énergie au Canada.

## Émissions de GES au Canada (2005)



SOURCE: Environnement Canada (2011) *Tendances relatives aux émissions de GES au Canada*.

Figure 2

L'utilisation généralisée de combustibles non fossiles (notamment l'électricité et l'hydrogène) pour le transport s'imposera à long terme, mais cette option n'est envisageable que bien au-delà de l'horizon 2020. Le gouvernement fédéral a récemment adopté un règlement sur les biocarburants qui pourrait entraîner une réduction plus immédiate des émissions dans le transport, mais ce règlement vise des objectifs de volumes de biocarburants. Nous avons raté l'occasion d'améliorer l'effet des biocarburants en omettant de fixer un objectif de réduction de l'intensité des émissions de carbone, ce qui a freiné les investissements dans les technologies relatives aux biocarburants à faible émission de carbone.

La gestion de la demande offre des aspects très prometteurs quant à la réduction des GES dans le transport et la production d'électricité, mais une forte résistance est à prévoir de la part d'une société attachée à la mobilité et à une qualité de vie reposant sur

les avantages des technologies modernes.

Outre ces trois secteurs dont les émissions sont les plus élevées, nous observons des efforts constants dans d'autres grandes industries consommatrices d'énergie pour mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique contribuant à limiter les augmentations des émissions de GES liées à la croissance. Les économies d'énergie pourraient être améliorées par l'échange ou l'achat de compensations nationales dans des secteurs non réglementés comme l'agriculture, la foresterie et les déchets, ce qui ne peut toutefois se réaliser sans la mise en place d'une infrastructure solide et crédible du marché.

La seule possibilité non éprouvée par le Canada qui pourrait présenter de l'intérêt est la compensation de GES découlant de l'initiative REDD (Réduire les émissions de CO<sub>2</sub> provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts). Actuellement, la déforestation produit environ 18 % des GES dans le monde.

Une diminution de la déforestation et donc des émissions provenant des forêts tropicales et autres constitue une option immédiate, à coût relativement bas, de réduction des GES.

La politique fédérale actuelle du Canada consiste à s'harmoniser à celle des États-Unis pour éviter des situations de concurrence et à adopter des tarifs douaniers ou des taxes à l'importation. Par exemple, le Canada a non seulement adopté un objectif analogue de réduction en 2020 à Copenhague, mais il prévoit aussi l'adoption de règlements très normatifs « équivalents » à ceux que l'Environmental Protection Agency des États-Unis veut imposer à l'industrie américaine. Compte tenu des liens économiques et commerciaux entre les deux pays, cette harmonisation des politiques semble logique, du point de vue politique et économique. Les États-Unis et le Canada présentent toutefois des différences marquées à l'égard des GES qui font en sorte que les politiques américaines conviennent mal au Canada. Par exemple :

- // L'abandon de production d'électricité à base de charbon peut rapprocher les émissions de GES de États-Unis de leur objectif, ce qui n'est pas le cas au Canada.
- // Le changement de combustible constitue une solution de réduction des GES relativement peu coûteuse. Par conséquent, les coûts de réduction des GES seront plus élevés au Canada qu'aux États-Unis.
- // Comparativement aux États-Unis, une hausse beaucoup plus importante des industries énergivores est à prévoir au Canada, en raison notamment de l'intensification de l'exploitation des sables bitumineux et des gaz non conventionnels.

L'enjeu pour le Canada consiste donc à établir une politique à long terme, cohérente, harmonisée, et étendue qui vise tous les secteurs de l'économie. Il doit adopter une stratégie hybride fondée sur diverses politiques

afin d'obtenir les gains maximums en réduction des émissions, tout en veillant à améliorer sa position de producteur mondial d'énergie. La solution devrait consister à élaborer un cadre stratégique national coordonné en matière de changement climatique, plutôt que d'adopter diverses mesures au cas par cas.

---

## Parallèlement à l'élaboration des grands axes de notre politique en matière de changement climatique, la mise au point d'une stratégie énergétique canadienne s'impose

---

### UN CADRE STRATÉGIQUE POUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE AU CANADA

Diverses initiatives ont été proposées en vue de l'élaboration d'un tel cadre stratégique, en particulier :

- // la mise en place d'une tarification du carbone axée sur le marché et assortie d'échanges et de compensations pour de grandes sources industrielles fixes;
- // l'accélération de la mise au point de technologies stratégiques de pointe (telles que le CSC, les biocarburants évolués, le stockage de l'énergie, etc.);
- // la réglementation des émissions de GES par les secteurs du transport et du bâtiment;
- // des mesures visant la réduction de la consommation d'énergie dans les secteurs du transport et de l'électricité;
- // la mise en place immédiate de mesures de réduction « sans regret » afin d'éviter les inconvénients de la concurrence et de stimuler les réductions des émissions; et

// la mise au point d'un cadre stratégique canadien en matière d'énergie qui serait appliqué conjointement avec un cadre stratégique canadien en matière de changement climatique.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité du problème de changement climatique, les autorités fédérales devront tirer parti de l'ensemble des options dont elles disposent. Certaines seront plus efficaces, ou mieux adaptées à certains secteurs que d'autres. D'autres seront plus adéquates à court terme, tandis que d'autres seront plus longues à élaborer et tributaires de l'évolution des interventions à l'échelle planétaire. Toutes les options doivent cependant faire partie du lot.

Parallèlement à l'élaboration des grands axes de notre politique en matière de changement climatique, la mise au point d'une stratégie énergétique canadienne s'impose (cette politique et cette stratégie s'imbriqueront toutes deux). Faute de quoi, nous passerons à côté de possibilités de développement de nos ressources naturelles et d'accès aux marchés mondiaux de l'énergie (et d'autres), en croissance constante. Avec le maintien du statu quo, nous sommes piégés dans un bourbier réglementaire. Les relations avec les Premières nations et les évaluations et autorisations réglementaires visant l'extraction des ressources restent imprévisibles, nous empêchant d'avoir un environnement favorable et la certitude requise pour une croissance future du secteur de l'énergie, fondée sur une main-d'œuvre compétente et une innovation supérieure.

Si nous n'arrivons pas à élaborer une stratégie efficace en matière d'énergie, les émissions de GES peuvent tout d'abord diminuer en raison de l'échec de nos efforts afin de devenir un producteur mondial d'énergie de grande envergure. Mais ce n'est pas une bonne solution : si la prospérité du Canada bat de l'aile, cela compromettra en fait notre aptitude à gérer les émissions de GES ainsi

que notre capacité économique à financer d'autres mesures de réduction des émissions à l'avenir.

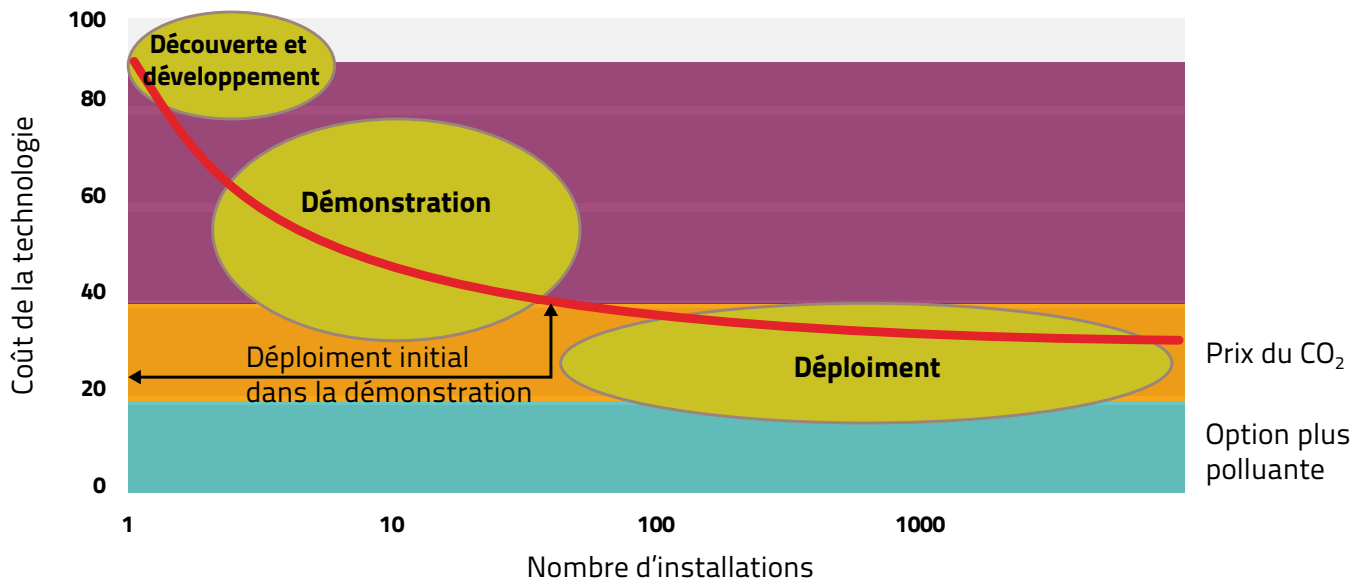
L'adoption d'un prix unique du carbone dans l'ensemble de l'économie représente, en théorie, la meilleure mesure stratégique à l'égard du changement climatique. Toutefois, cette solution pourrait ne pas stimuler le changement technologique initial et la mise en œuvre technique nécessaire dans chaque secteur d'activité. Cela s'explique par le fait que les réactions à la tarification varient d'un secteur à l'autre, en raison de différences de comportement, de taux de rotation des infrastructures et de la valeur utile des actifs existants. Dans certains secteurs, un prix du carbone relativement bas entraînerait des changements immédiats grâce au remplacement de matériel. Dans d'autres, les coûts resteraient malgré tout trop élevés et les changements, ainsi que les développements technologiques, ne surviendraient pas dans des délais acceptables. Par conséquent, il faut prévoir une politique ciblée, adaptée à chaque secteur industriel.

### LA TECHNOLOGIE COMME SOLUTION

La technologie demeure le principal élément à prendre en compte. Il faut accélérer à la fois la mise en œuvre des technologies existantes et la mise au point, puis la commercialisation de nouvelles technologies. Shell préconise un modèle technologique en trois phases : i) découverte et développement; ii) démonstration et iii) déploiement (**Figure 3**).

Les trois étapes permettent à la technologie en question de suivre une courbe de coûts descendante. Quand une nouvelle technologie se situe dans la partie supérieure de la courbe (dans la phase de découverte et de développement, ou au début de la phase de démonstration), les incitatifs à la mise en œuvre tels que la tarification du carbone ne suffisent pas à eux seuls à favoriser un changement. Avec la réduction de coûts découlant de l'adoption d'une tarification du carbone, cette équation devrait

## Modèle de voie technologique : Découverte et développement, démonstration et déploiement



SOURCE: Shell

— Coût anticipé de la technologie

Figure 3

se modifier (comme l'indique l'intersection entre les ovales verts et la barre orange dans la figure ci-dessus). L'étape de la démonstration est essentielle en ce qui concerne l'apprentissage par l'action et la réalisation des principales réductions de coûts en vue de l'étape de déploiement. C'est la phase de démonstration qui exige les investissements les plus importants du fait qu'elle nécessite de nombreuses installations pour l'apprentissage des gains d'efficacité essentiels à la réduction des coûts.

La voie vers la mise en œuvre de la technologie de captage et de stockage du carbone, l'une des rares techniques entièrement axées sur le climat et donc dépendante d'une intervention politique, peut être mieux comprise à l'aide de ce modèle de voie technologique.

**1** Même s'il existe des technologies CSC (découvertes et mises au point), il y a encore place à l'amélioration. Il

est indispensable de progresser dans l'amélioration de l'efficacité de cette mesure d'importante atténuation avant sa commercialisation.

**2** Les technologies CSC sont actuellement bloquées à l'étape de la démonstration. Cette étape est essentielle à la mise en œuvre future du CSC, car elle prouve l'application commerciale de la technologie dans un endroit donné et elle établit une première infrastructure en vue d'une mise en œuvre accrue. Le Canada a fait de nets progrès dans ce domaine, avec des engagements de plus de 2 milliards de dollars d'investissement dans les technologies CSC pris par les gouvernements fédéral et provinciaux.<sup>2</sup> Il faut toutefois un effort supplémentaire pour faire passer ces technologies à l'étape de déploiement.

<sup>2</sup> Ce financement est assuré par divers programmes fédéraux et provinciaux, tels que le récent programme fédéral du Fonds d'énergie propre. L'initiative technologique canadienne écoÉNERGIE subventionne également sept projets de CSC à hauteur de 151 millions de dollars, et le gouvernement de l'Alberta versera 2 milliards de dollars dans un projet de CSC de grande envergure.

**3** Une étape importante consiste à mettre en place un système d'échange des émissions qui inclut un signal de prix qui appuiera la mise en œuvre à long terme du CSC.

La nécessité de mettre au point de nouvelles technologies renouvelables et des biocarburants évolués à partir de matières premières biologiques fait également ressortir l'importance de disposer d'une infrastructure propice à la diminution des coûts des technologies. Un financement public sera fort probablement nécessaire au début de la phase de démonstration afin de permettre la mise en œuvre ultérieure de projets renouvelables à grande échelle.

#### ÉLABORATION D'UN CADRE STRATÉGIQUE

Une stratégie cadre pourrait être élaborée, telle que présentée à la **Figure 4** et fondée sur ce principe de développement et de mise en œuvre des technologies. La figure illustre une structure-cadre potentielle et indique des exemples génériques de méthodes pour chaque secteur. Notre gouvernement fédéral devra mettre au point son propre cadre stratégique adapté aux besoins du pays. La réglementation aura un rôle clé, autant que les mécanismes axés sur le marché.

Une réglementation s'impose pour stimuler le développement technologique dans des domaines où les mesures d'atténuation sont très coûteuses et donc insensibles à une tarification du carbone. Une réglementation peut favoriser le développement technologique qui pourrait rester stagnant pour de longues périodes. On peut citer en exemple les règlements sur l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et la mise au point de biocarburants évolués peu polluants visant une réduction des émissions dans le transport, ainsi que des normes sur l'efficacité de la construction des bâtiments.

Dans la conception d'un cadre stratégique adapté aux besoins, le gouvernement doit rester vigilant devant les risques d'impacts

négatifs du chevauchement possible de politiques. Ainsi, les émissions de GES des raffineries sont régies par des règles relatives aux émissions de GES d'installations, mais certains les intègrent également dans les règlements relatifs au cycle de vie des biocarburants. Une double réglementation peut donner lieu à des interprétations contradictoires de la stratégie de réduction et, dans le pire des cas, empêcher la reconnaissance du même crédit de réduction dans les deux règlements.

#### OPTIONS POUR LA PHASE DE DÉPLOIEMENT : LA TARIFICATION DU CARBONE

Dans cette section, nous nous penchons sur l'une des cases (mise en évidence) de la **Figure 4** : la tarification du carbone durant l'étape de déploiement dans la production d'électricité et l'industrie/la fabrication.

L'adoption d'une tarification efficace du carbone à l'échelon fédéral devrait constituer un élément essentiel du cadre stratégique canadien de réduction des GES. La mise en vigueur d'une tarification du carbone et de mécanismes axés sur le marché dans des secteurs très sensibles aux prix (habituellement des sources fixes de taille telles que des installations de production d'électricité et de grandes industries) est un moyen efficace de réduire les émissions de GES. Nous recommanderions d'appliquer, dès le départ, un tarif du carbone uniquement à des sources fixes de taille, ce qui fournira une base solide sur laquelle il sera possible d'ajouter d'autres secteurs au fil du temps.

La **Figure 5** donne un aperçu des diverses options de mise en œuvre d'une tarification du carbone.

Un bref aperçu de la situation actuelle de la tarification du carbone au Canada illustre clairement l'absence d'une approche harmonisée dans notre pays. La Colombie-Britannique et le Québec ont imposé des taxes sur le carbone qui tarifient les émissions de GES par le biais d'une taxe sur les carburants

## Exemple de cadre stratégique générique

	Production d'électricité / Industrie et fabrication	Transport	Commercial et domestique (bâtiment)	Agriculture / exploitation des terres
Découverte / Développement	<b>Cadre stratégique englobant la R-D en production d'énergie, en consommation d'énergie et en agriculture</b>			
Démonstration	Projets à grande échelle de démonstration de CSC de première génération	Production à grande échelle de technologies de biocarburants évolués	Favoriser la conception de bâtiments écoéner- gétiques	Favoriser l'adoption rapide de nouvelles techniques
Mise en œuvre	Cadre juridique de tarification du carbone	Primes aux véhicules écoénergétiques/ carburants peu polluants	Normes plus avancées sur l'efficacité énergétique	Partage des meilleures pratiques

Figure 4

ou les services publics. En revanche, l'Alberta a mis en place un système de niveau de base et de crédit visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des grandes installations industrielles. Les entreprises peuvent compléter leurs propres réductions d'émissions dans leurs installations par l'achat de compensations à l'intérieur de la province, ou en versant des pénalités dans un fonds technologique. Par ailleurs, plusieurs provinces canadiennes ont déjà rédigé des règlements de plafonnement et d'échange, mais ne les ont pas encore mis en application.

L'objectif d'une tarification du carbone est de déclencher dans l'économie une évolution vers la différenciation entre les biens et services en fonction de leur bilan carbone. Le prix du carbone, assumé au départ par l'émetteur de GES (par exemple, par le paiement d'une taxe ou l'achat de quotas auprès du gouvernement) est en définitive

transmis au consommateur. Il en résulte une augmentation du prix de la plupart des biens et services, mais aussi une nouvelle hiérarchisation des coûts qui modifie le comportement des consommateurs. Les produits les plus polluants deviennent moins concurrentiels; ils disparaissent du marché ou bien leur conception est modifiée afin de réduire leur bilan carbone. Les coûts complémentaires assumés par le consommateur (payés au gouvernement sous la forme d'une taxe carbone ou de l'achat de quotas) doivent alors être compensés, soit par des réductions d'impôts individuels, soit par une diminution de la taxe de vente.

De plus, les industries nationales grandes émettrices de CO<sub>2</sub> en concurrence avec des importations ou des marchés d'exportation non soumis aux mêmes tarifications du carbone doivent être protégées contre les risques de la concurrence et de « fuite du

## Options de mise en œuvre d'une tarification du carbone

Option	Description
Système de plafonnement et d'échange	Un système de plafonnement et d'échange des droits d'émissions fixe un objectif écologique précis (par le biais d'un plafond général d'émissions de GES) pour le plus bas coût global pour l'économie, en incitant les participants à mettre progressivement en œuvre des projets de gauche à droite le long de la courbe de réduction. Avec le temps, le gouvernement distribue des quotas sur le marché dont les fonds sont retournés aux consommateurs qui achètent les biens et services des secteurs où le système est appliqué. Au début, quand l'économie commence à s'adapter au mécanisme de tarification du carbone, le gouvernement peut attribuer gratuitement les quotas, en totalité ou en partie. Ce système est en place dans les secteurs industriels et de l'énergie de l'Union européenne.
Taxe sur le carbone	La taxe sur le carbone fonctionne essentiellement de la même façon que le système de plafonnement et d'échange, mais elle ne fixe pas un objectif écologique précis. Aucun plafond n'est établi, mais elle détermine de nouveaux mouvements de capitaux dans l'économie et force une différenciation des prix en fonction des bilans carbonés respectifs et de la réaction des marchés.
Système de niveau de base et de crédits	Dans ce système, le gouvernement fixe un niveau de base des émissions à chaque secteur d'activités, en règle générale selon un taux de CO <sub>2</sub> /unité de production. Les participants peuvent obtenir des crédits en dépassant la valeur de base. S'ils n'atteignent pas la valeur de base, ils doivent remettre des crédits. Les crédits sont échangeables et peuvent être accumulés, tout comme dans le système de plafonnement et d'échange. Cette méthode présente certains inconvénients : l'incertitude du résultat écologique; la complexité de gestion du système qui nécessite un étalonnage très précis; le manque de liquidité du marché qui entraîne une mauvaise détermination des prix; et enfin, le fait que le système ne suscite pas les mêmes mouvements de capitaux dans l'économie que ne le font le système de plafonnement et d'échange ou la taxe sur le carbone.
Mécanisme de projet	Dans la méthode par mécanisme de projet, le mouvement des capitaux est inversé. Le gouvernement achète aux émetteurs, ce qui l'oblige à augmenter les taxes pour obtenir cet argent auprès des contribuables. Les contribuables peuvent en récupérer une partie grâce à une baisse des prix des biens et services à mesure que s'accroît l'efficacité des projets. Cependant, cela signifie que ce n'est pas le marché qui détermine la voie à suivre – mais plutôt le gouvernement, par la sélection des projets à subventionner (une question très complexe). Cette méthode entraîne une attaque aléatoire contre la courbe de réduction, et non pas une attaque globale et ordonnée comme peut le faire une tarification du carbone, par l'entremise d'un plafonnement et d'échanges. Ces mécanismes de projets sont actuellement en vigueur dans de nombreux pays en développement, en raison des possibilités de tarification du carbone résultant du Mécanisme pour un développement propre du Protocole de Kyoto.

Figure 5

carbone » (c'est-à-dire, le déménagement des installations dans des pays n'imposant pas de prix du carbone).

Dans un monde idéal, les mesures adoptées doivent être aussi cohérentes que possible et le plus largement applicables. Elles devraient être mises en œuvre dans les États et les provinces, puis être étendues progressivement dans les zones de libre-échange, pour aboutir à une uniformisation de l'application à l'échelle mondiale.

Un seul mécanisme devrait fixer le prix du carbone dans un territoire donné. De l'avis de Shell, le système de plafonnement et d'échange constitue la méthode à privilégier, car elle offre des certitudes au sujet de la réduction des émissions, la plus grande souplesse quant à la mise en conformité et le plus bas prix de mise en conformité au moyen de mécanismes du marché, tels que les échanges et les compensations. Nous sommes toutefois conscients qu'une grande souplesse et une grande efficacité supposent une plus grande complexité. Si un système mondial de plafonnement et d'échanges peut représenter le but ultime à atteindre à long terme, des méthodes plus simples de tarification – telles qu'une taxe sur le carbone ou le système du niveau de base et des crédits – peuvent constituer des précurseurs importants.

#### UN GUIDE POUR LA MISE EN ŒUVRE

Pour le Canada, la première étape consiste à évaluer le contexte politique et réglementaire fédéral actuel, notamment les paramètres fixés par une éventuelle stratégie canadienne en matière d'énergie.

La **Figure 6** reprend le cadre stratégique générique précédent et l'applique au Canada. Bien que non exhaustive, la figure illustre les nombreuses lacunes qui doivent être comblées en vue de l'élaboration d'un cadre stratégique national intégré et coordonné.

La deuxième étape consiste à élaborer des principes s'inscrivant dans ce cadre stratégique et qui couvrent tous les secteurs de l'économie

---

## De l'avis de Shell, le système de plafonnement et d'échange constitue la méthode à privilégier, car elle offre des certitudes au sujet de la réduction des émissions

---

en visant des objectifs environnementaux à long terme (plus de 20 ans). En 2020, le gouvernement fédéral devrait avoir mis en place un cadre stratégique complet (rappelons qu'il a fallu dix ans à l'Union européenne pour créer un cadre similaire et qu'elle continue de le perfectionner).

Voici quelques mesures qui seront probablement nécessaires :

- // Les règlements qui visent à remplacer graduellement la production d'électricité à base de charbon et à privilégier des combustibles peu polluants, comme le gaz naturel, permettront de réduire considérablement les émissions de GES. Le respect de l'engagement par le gouvernement canadien de produire 90 % de l'électricité grâce à des sources d'énergie non polluantes d'ici à 2020 nécessitera toutefois de préciser le rôle des énergies renouvelables. La tarification du carbone constituerait le moyen le plus efficace de stimuler la production d'énergie renouvelable.
- // Pour l'essentiel, l'industrie demeure non réglementée, bien que le gouvernement fédéral ait annoncé son intention d'y remédier. Le problème est qu'une stratégie normative et réglementaire non accompagnée d'une tarification

## Ébauche d'un cadre stratégique canadien sur le changement climatique

	Production d'électricité / Industrie et fabrication	Transport	Commercial et domestique (bâtiment)	Agriculture / exploitation des terres
Découverte / Développement	<b>Programmes du Fonds d'énergie propre et d'écoÉNERGIE</b>			
Démonstration	Démonstration de CSC (p. ex. en Alberta)	Biocarburants à partir de matières premières biologiques	Conception novatrice de construction des bâtiments	Crédits REDD
Mise en œuvre	<i>Loi sur l'efficacité énergétique</i> Règlement sur la production d'électricité à partir du charbon (en préparation) SGER de l'Alberta Western Climate Initiative	Teneur en combustible renouvelable (Projet de loi sur les biocarburants) Règlement sur les émissions de GES des automobiles et des camions légers Taxe sur le carbone de C.-B.	Normes améliorées sur les bâtiments	Agriculture avec travail réduit du sol

SGER – Specified Gas Emitters Regulation

Figure 6

du carbone et de mécanismes axés sur le marché risque d'être très onéreuse et inefficace. De plus, une telle stratégie ne stimulera aucunement les échanges entre secteurs (entre l'agriculture, la foresterie et l'industrie par exemple). Si le gouvernement est décidé à mettre en œuvre une réglementation normative axée sur le rendement à l'image de celle des États-Unis, nous lui demandons instamment d'y intégrer des mécanismes de marché (tels que des échanges et des compensations à l'échelle nationale) et des subventions pour la technologie, de telle sorte que ces règlements puissent facilement évoluer vers un système de tarification du carbone plus efficace dans les années à venir.

- // La réglementation sur les biocarburants doit délaissier les politiques reposant sur les volumes et l'agriculture pour passer à des principes de réduction des émissions de carbone et d'amélioration des techniques.
- // Il existe de nombreuses options permettant de réduire la demande de transport (notamment, une meilleure planification urbaine et des transports publics et commerciaux moins polluants). Par ailleurs, une taxe carbone sur les carburants du transport risque d'être relativement inefficace, car elle ne sera pas assez élevée pour suffire à stimuler des changements de comportement ou la création des technologies très coûteuses qui s'imposent.

// Les mesures proposées dans le domaine des bâtiments commerciaux sont relativement à court terme et d'une portée limitée. La priorité doit être accordée à l'élaboration d'une stratégie à long terme, avec des buts ambitieux, mais réalistes, adaptés aux besoins du Canada. Des principes favorables à la R-D et à l'innovation dans les secteurs public et privé doivent constituer un élément essentiel de la stratégie.

---

Il est évident que de nombreux obstacles devront être surmontés dans les années à venir. Tandis que des actions à long terme sont entreprises dans ces divers domaines, nous ne devons pas renoncer à agir. Il existe une multitude de mesures « sans regret » que nous pouvons prendre aujourd'hui dans des domaines tels que l'efficacité énergétique, la gestion de la demande de transport, les énergies renouvelables et l'innovation et qui peuvent faire évoluer le Canada sans entraver la compétitivité des entreprises canadiennes. On ne doit pas les négliger. Le gouvernement du Canada ne doit pas, en raison de son incapacité à atteindre l'objectif de 2020, retarder la mise en œuvre d'actions qui nous aideront à mettre les choses en ordre pour 2050. ■

# LE DÉFI CARBONE DU CANADA : RÉDUIRE LES ÉMISSIONS EN PRÉSERVANT NOTRE QUALITÉ DE VIE

IAN MALLORY

**Ian Mallory** est le président de *Pickworth Investments LP*, une société de placement en capital de risque de Calgary qui se consacre au développement des ressources naturelles dans les Amériques. Il a également été cadre dirigeant de trois grandes entreprises de service public d'électricité et de gaz. Précédemment, M. Mallory était avocat au Trésor à la Banque mondiale. Il est diplômé de Harvard, des universités de Toronto et de Cambridge et a joint le Barreau de l'Ontario en 1986. Il a également été professeur auxiliaire et instructeur à l'école d'administration des affaires de l'université de Calgary.

Cet article est dédié à la mémoire de Ken McCready, l'un des premiers Canadiens à avoir réfléchi au développement durable en relation aux émissions de carbone.

Alors que le monde lutte pour adopter un régime efficace de réduction des émissions de carbone dans l'atmosphère, la situation du Canada fait exception, de façon évidente, maladroite même. Bien que de nombreux pays aient des émissions de carbone beaucoup plus importantes que celles du Canada, celui-ci se distingue de deux manières : (i) en étant le deuxième plus important émetteur, par habitant, de carbone au monde (après l'Australie) ; et (ii) à mesure que notre production de pétrole des sables bitumineux augmente et, conséquemment, nos exportations vers les États-Unis et d'autres pays, nous semblons devenir à jamais accrocs au carbone.

Par conséquent, nos efforts pour gérer nos émissions de carbone demeureront sous la loupe internationale. Les institutions de la majorité de nos marchés importants aux États-Unis, en Europe et au Japon s'attendent à voir le Canada gérer ses émissions de carbone de manière responsable et correspondante à notre niveau de développement social et de prestige international. Si nous n'adoptons pas une position de leadership à cet égard, notre économie fera l'objet d'une attention nuisible, notamment en s'attirant des taxes et

des sanctions étrangères sur nos produits et services, en plus de perdre des possibilités dans l'économie future à « carbone réduit ».

Quiconque s'imagine qu'il n'y a pas de risque réel devrait se référer aux protestations des É.-U. de l'été 2011 à propos du pipeline Keystone XL et de ses très lourdes émissions de gaz à effet de serre. Les autorités américaines pourraient bien ne pas l'approuver. La non-exécution de ce projet pourrait entraîner de sérieuses conséquences pour l'industrie des sables bitumineux, une industrie qui, si elle était bien gérée, pourrait contribuer à préserver notre prospérité nationale au cours des 50 prochaines années.

Cela ne signifie aucunement que le Canada doit définir ses politiques en gardant à l'esprit la satisfaction de ses partenaires. On a été témoin de nombre de discussions indépendantes, innovatrices et positives sur la politique canadienne relative au changement climatique mondial. La question qui se pose est celle de savoir si le Canada souhaite ou non « faire ce qu'il faut » en matière de changement climatique; nous devrions certainement faire ce qui est « intelligent » et œuvrer à gérer notre carbone, dans notre propre intérêt.

Nous devons reconnaître que les combustibles fossiles serviront de moteur à notre économie au cours des 25 prochaines années, que cela nous plaise ou non. Les énergies renouvelables sont une magnifique source énergétique – et devraient être mises en ligne dès que praticable en remplacement du pétrole et du gaz – mais il nous manque encore deux ou trois percées techniques pour y arriver. Alors que nous travaillons à ces percées, la question demeure de savoir comment gérer notre production et notre consommation de carbone de manière intelligente.

#### LES BALIVERNES DU GOUVERNEMENT

Anciennement, les politiques de gestion des émissions du gouvernement du Canada (et de quelques provinces) ont semblé être fondées majoritairement sur l'espoir et le reniement massif quasi ascétique. De grands gestes ont été posés et des cibles ambitieuses établies sans avoir suffisamment réfléchi à la manière dont elles seraient atteintes. En 1998, le Canada a convenu d'objectifs de réduction des émissions de carbone extrêmement difficiles à atteindre – réduction dans le cadre du Protocole de Kyoto à 6 pour cent par rapport au niveau de 1990 d'ici 2012, et en 2009 dans le cadre de l'Accord de Copenhague à 17 pour cent par rapport au niveau de 2005 d'ici 2020 – sans plan bien défini de la manière dont nous pourrions y parvenir. Bien sûr, Rick Mercer, l'humoriste de langue anglaise, nous a enjoint individuellement d'économiser une tonne d'air en restant à la maison (ou autre chose). La tenue de tables rondes à l'échelle du pays et le saupoudrage de quelques incitatifs relativement insignifiants aux défenseurs de la gestion du carbone étaient censés produire d'importantes réductions d'émissions.

Avec le lancement du « plan d'action », il n'est pas surprenant qu'en 2011 le Canada ne soit toujours pas près d'atteindre les cibles pour lesquelles nous nous étions engagés. Dans l'ensemble, nous n'avons pas du tout progressé, bien que notre intensité carbo-

---

**La question qui se pose est celle de savoir si le Canada souhaite ou non « faire ce qu'il faut » en matière de changement climatique; nous devrions certainement faire ce qui est « intelligent »**

---

nique nationale (par unité du PIB) ait quelque peu décliné au cours des six dernières années. Ce déclin est dû majoritairement aux efforts des provinces et entreprises qui ont adopté une approche proactive pour des raisons politiques ou d'affaires qui leur sont propres.

L'honorable Rona Ambrose, ministre fédérale, a admis (avec une franchise touchante) dès 2006 que nous n'étions pas près de toucher aux objectifs du calendrier initial. Nous avons besoin de plus d'objectivité de ce genre, si nous voulons savoir exactement où nous en sommes et ce que nous devons faire. Pour respecter notre cible de Copenhague – même si c'est n'est que plus tard, supposons en 2030 – nous devons mettre en œuvre un ambitieux programme national d'efficacité carbonique qui affectera la vie de tous les Canadiens.

---

**Nous avons besoin de plus d'objectivité de ce genre, si nous voulons savoir exactement ce que nous devons faire**

---

## OÙ RÉSIDE LE PROBLÈME CARBONIQUE DU CANADA ?

Avant d'envisager une solution, il faut absolument définir clairement les dimensions du problème. Les principales sources de carbone au Canada sont :

- // L'énergie thermique qui brûle des carburants fossiles (donc, par ricochet, les consommateurs d'électricité);
- // Les transports routiers, particulièrement les automobiles et les transports commerciaux;
- // Le chauffage des édifices; et
- // La production de pétrole, de gaz et de produits chimiques.

La hiérarchie des combustibles fossiles est très claire : le pire étant le charbon, précédé du mazout et de l'essence. Le gaz naturel est le combustible fossile le moins producteur d'émissions de carbone, bien que des sources non conventionnelles (le gaz de schiste, le méthane de houille) puissent être moins bénéfiques que leur cousin conventionnel.

## OBJECTIFS ET CONTRAINTES EN MATIÈRE DE POLITIQUES

Tenant compte de ce problème, quels devraient être nos objectifs politiques? Il y en a quatre :

- 1 Réduire sensiblement les émissions de carbone sur une base totale et par habitant.
- 2 Préserver la croissance économique.
- 3 Assurer un leadership économique et politique dans la nouvelle économie à carbone réduit.
- 4 Minimiser l'impôt et la réglementation gouvernementale.

Comme c'est généralement le cas face aux grands problèmes, une tension existe entre les objectifs : trouver les meilleures solutions devrait s'avérer un exercice de créativité et d'optimisation.

L'élaboration de politiques doit tenir compte de quatre éléments :

- 1 Le carbone est un puissant facteur de notre économie; des réductions brutales imposeraient des coûts qui réduiraient la croissance économique et (au début du moins) nuiraient à notre compétitivité internationale.
- 2 Dans la mesure où de grands émetteurs de carbone comme la Chine, l'Inde et la Russie n'ont pas adhéré au programme de réduction mondiale du carbone, les réductions brutes du Canada ne seraient donc d'aucune efficacité à l'échelle mondiale. Nous courons ainsi le risque d'imposer des sacrifices à notre économie sans grand avantage pour qui que ce soit.
- 3 Les régimes de réglementation sont compliqués et coûteux à administrer.
- 4 Les énergies renouvelables – solaire, éolien, hydro-électricité de petite échelle, marémotrice – peuvent aider, mais elles sont loin de remplacer le carbone pour les 20 prochaines années sur les plans technologique et développemental.

## SOLUTIONS ACTUELLES

Au Canada, nous avons défini six solutions précises au problème du carbone et leur mise en œuvre – souvent nominale – de façon inégale.

**1** **Taxe sur le carbone** Tous les économistes rêvent d'une taxe à assiette large sur la consommation de carbone, pour son aspect égalitaire, sa mise en œuvre facile et son efficacité perçue. En réalité, une taxe à assiette large sur la consommation de carbone – en tout cas à court terme – ferait probablement autant de mal que de bien. Pour que cette taxe puisse avoir le mordant voulu, elle devrait être si élevée qu'elle finirait par ralentir la croissance économique. (La taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique, qui doit s'établir à 6,67 du litre d'essence en 2012, est bien trop faible pour empêcher les amateurs de VUS de couper le contact.) En outre, une taxe à assiette large ne favorise pas convenablement le souhait de voir les gens passer en masse à la « deuxième meilleure » solution, les carburants fossiles à moindre contenu carbonique.

**2** **Réglementation relative au « plafonnement et échange »** Voici une autre conception des économistes qui pourrait avoir de bons résultats s'agissant de grands volumes d'émissions dont la source et l'impact sont régionaux (comme les oxydes d'azote et le soufre). En ce qui concerne les émissions de CO<sub>2</sub> – qui ne sont pas des « polluants », mais qui constituent un sous-produit inerte dont la surabondance est plus mondiale que régionale – les problèmes qu'entraînerait le recours à un tel mécanisme seraient énormes dans un aussi grand pays régionalisé et croissant que le Canada. Le plafonnement et l'échange pourraient

---

## Une taxe à assiette large sur la consommation de carbone ferait probablement autant de mal que de bien

---

aider à contenir le CO<sub>2</sub>, mais la mise en œuvre d'un système inclusif entraînerait des fuites et des tentatives constantes de recalibrage. (« Qu'arriverait-il si je pouvais acheter des crédits d'émissions de carbone de zones extracôtières norvégiennes, ou si je plantais quelques arbres au Niger, ou si j'aidais les vaches de l'Alberta à moins éructer? Pourrais-je émettre du carbone? Pourrais-je peut-être vendre mon excédent? ») Si la réglementation ne comprenait que quelques grands émetteurs, on ne disposerait pas d'assez de fonds pour établir un marché adéquat. Ainsi, il est préférable de ne pas adopter cette idée – pas tout de suite en tout cas.

**3** **Interdiction d'émettre du carbone en l'absence de séquestration** Cet instrument, en vertu duquel les grandes sources ponctuelles de carbone seraient sommées de cesser leurs activités (ou de ne pas les démarrer) à moins d'être en mesure de séquestrer le carbone qu'elles dégagent dans des réservoirs de stockage souterrains, a été rejeté parce qu'il a été qualifié de maladroit, antiéconomique, et un exemple de choix de surréglementation. Nombre de projets pilotes ambitieux de captage et de séquestration du carbone (CSC) sont actuellement à l'œuvre principalement en Alberta. À long terme, des configurations de quelques-uns de ces projets s'avèreront probablement très effi-

caces pour la réduction des émissions de carbone. Étant donné qu'un CSC est coûteux, le coût de l'activité émettrice de carbone est augmenté (au point d'en réduire l'incidence) bien plus que ne l'augmenterait une taxe à assiette large – et de manière dirigée, il entraînerait peu de dommages subsidiaires. Nous devrions donc redoubler l'élaboration et l'évaluation de ces projets de CSC.

## La technologie de l'efficacité énergétique a davantage progressé au cours des cinq dernières années que celle de la production d'énergie renouvelable

**4 Investissement dans l'efficacité énergétique** Même s'il semble que ce soit là le perdant de la politique de gestion du carbone, il reste tout de même l'un des choix les plus rentables. Si nous pouvons retirer plus de valeur énergétique par unité de carbone émise, nos émissions totales et par habitant chuteront. Il existe des douzaines de moyens de réduire l'efficacité énergétique et, grâce aux améliorations technologiques récentes, nous devrions être en mesure d'y parvenir sans sacrifier notre croissance économique. En effet, la technologie de l'efficacité énergétique a davantage progressé au cours des cinq dernières années que celle de la production d'énergie renouvelable. Dans le seul secteur de l'électricité, le jumelage d'éclairage DEL, les systèmes de distribution par « réseaux intelligents », et la mise à niveau de machinerie moderne et

d'appareils électroménagers peuvent réduire de plus de 20 pour cent la consommation d'électricité en zones urbaines.

### 5 Investissements dans les énergies renouvelables

Le transfert des énergies fossiles aux énergies renouvelables est la politique de prédilection de nombre d'activistes de la climatologie. Cet objectif est louable et essentiel. Nous y arriverons éventuellement : grâce aux progrès technologiques, les prix de l'énergie éolienne, des petites productions hydroélectriques (notamment les prometteuses turbines « à faible teneur de charge »), de l'énergie solaire, de l'énergie marémotrice, de l'hydrogène et de la biomasse deviendront assez concurrentiels pour répondre à la demande d'énergie de base. Mais probablement pas avant 25 ans.

Les gouvernements devront intervenir plus sérieusement pour accélérer ce transfert vers les énergies renouvelables. Un soutien additionnel à la recherche et développement serait le bienvenu.<sup>1</sup> Toutefois, les vraies difficultés réelles résident dans la commercialisation et dans la définition de moyens de soutenir les nouvelles technologies dans cette « vallée de la mort » entre le perfectionnement de la technologie et la conclusion des premiers projets pilotes et contrats commerciaux.

Les gouvernements peuvent aider en facilitant les contrats commerciaux initiaux en : (i) mettant en œuvre des arrangements pour les « tarifs d'alimentation » (comme en Ontario); (ii) utilisant leurs propres programmes d'approvisionnement (comme à la ville de Calgary); ou (iii) en offrant des subventions ponctuelles, comme le programme fédéral

<sup>1</sup> Nous disposons d'un savoir-faire de classe mondiale en matière d'innovation en énergie au Canada, bien que nos établissements de financement n'apprécient pas toujours d'assumer suffisamment de risque – se référer à Chrysalix Energy Venture Capital de Vancouver comme exception de capacité financière qui confirme la règle au Canada.

d'Encouragement à la production d'énergie éolienne (EPÉE). Il va sans dire que de tels programmes catalytiques destinés au secteur privé doivent être conçus prudemment pour faire en sorte qu'ils soient ouverts à tout le monde, qu'ils aient de strictes exigences quant au rendement et qu'ils décroissent jusqu'à la disparition avec le temps.

**6 Intensification de l'utilisation de l'énergie nucléaire** Le passage au nucléaire est une autre « bonne idée » dont la mise en œuvre pourrait s'avérer très problématique. Même si le nucléaire est sécuritaire quand il est bien maîtrisé, les désastres de Fukushima et Tchernobyl ont prouvé que les conditions dans le monde réel conspiraient pour en faire, en fin de parcours, une source d'énergie risquée et onéreuse. Compte tenu de l'abondance des sources d'énergie disponibles actuellement, le Canada devrait « dire tout simplement non » au nucléaire, pour de bonnes raisons pratiques.

---

## Nous devons nous attaquer aux sources ponctuelles de carbone avec le maximum de vigueur et de précision

---

### ET MAINTENANT ? UN PROGRAMME ANTI-CARBONE INTELLIGENT ET INTENSIF

Pour obtenir l'acquiescement du public à ce transfert massif, et pour nous assurer de ne pas freiner l'économie par des contraintes que beaucoup de pays plus importants évitent, nous devons assujettir chacun de nos principaux programmes anti-carbone à une deuxième mise à l'épreuve : la politique publique a-t-elle été suffisamment analysée pour être adoptée et pourra-t-elle viser des objectifs ne touchant pas le carbone? Heureusement, à l'exception des projets de CSC dans les situations les plus intenses d'émissions, la réponse pour toutes les mesures recommandées serait « oui ».

La liste ci-dessous fournit des détails, mais Il faut cependant noter que le gaz naturel figure en bonne place parmi les solutions, plutôt que les problèmes. Cela peut sembler contre-intuitif étant donné que le gaz naturel est un combustible fossile qui émet du carbone. Toutefois, ces émissions sont nettement inférieures

---

## Le gaz naturel peut fournir l'approvisionnement de « remplacement » qui permettra de fait une utilisation plus étendue des énergies renouvelables

---

à celles des autres combustibles fossiles. Un transfert rapide vers le gaz naturel aura un impact énorme et évident sur les émissions de carbone au Canada, totales et individuelles.

## Avec l'adoption de nouvelles technologies efficaces, les Canadiens pourront facilement réduire leur consommation d'électricité de 15 pour cent ou plus au cours des cinq prochaines années

Cela ne signifie pas que le gaz naturel ne pose pas de problème. Le développement du gaz naturel « non conventionnel » (gaz de schiste et méthane à base de charbon) a certainement ses défauts environnementaux (l'utilisation des sols, la contamination de l'eau, etc.) qui doivent être gérés prudemment. David Suzuki et l'Institut Pembina mettent également en garde contre une croissance massive de l'infrastructure de gaz naturel parce qu'ils pensent que cela pourrait bloquer pour de nombreuses années le pays dans l'utilisation des combustibles fossiles. À ce stade, nous devons nous rappeler que le gaz naturel peut devenir un « facilitateur » des énergies renouvelables. Le problème le plus important de l'éolien, des centrales hydroélectriques de petite taille et du solaire réside dans le fait que leur production dépend entièrement des caprices de la nature; le gaz naturel (avec la technologie des turbines et des réseaux intelligents) peut fournir l'approvisionnement de

« remplacement » qui permettra de fait une utilisation plus étendue des énergies renouvelables.

Les mesures recommandées sont les suivantes :

### 1 Réduire les émissions de l'électricité

// *Action:* exige la conversion au gaz naturel de toutes les centrales thermiques au charbon et au carburant, à moins que les systèmes de CSC ne soient installés.

**a. Justification du non-carbone :**

cela aura un effet positif local sur les différents types de pollution.

**b. Le rôle fédéral :** définir des normes sévères d'émissions.

// *Action:* accroître les efficacités de la consommation d'électricité. Avec l'adoption de nouvelles technologies efficaces, les Canadiens pourront facilement réduire leur consommation d'électricité de 15 pour cent ou plus au cours des cinq prochaines années.

**a. Justification du non-carbone :** comme nombre de ces technologies n'ont qu'une courte période de retombées dans le contexte des prix actuels de l'énergie, le changement apportera des avantages économiques.

**b. Le rôle fédéral :** manier la carotte et le bâton. Interdire les technologies les moins efficaces (au revoir les ampoules incandescentes énergivores) et offrir des incitatifs ponctuels (taxes et subventions) pour l'installation de technologies plus récentes. Élargir la diffusion des programmes d'information pour aider les consommateurs.

<sup>2</sup> Voir Fondation David Suzuki et l'Institut Pembina (2011) *Le gaz naturel est-il une bonne solution pour contrer le changement climatique au Canada?* (<http://www.davidsuzuki.org/fr/publications/rapports/2011/>)

// *Action*: favoriser plus de projets d'énergies renouvelables.

**a. Justification du non-carbone :**

cela réduira tous les types de pollution (sauf la pollution visuelle) et contribuera à la croissance de nouvelles industries essentielles pour le Canada.

**b. Le rôle fédéral :** étendre les programmes d'EPÉÉ qui offrent des subventions temporaires aux technologies plus récentes, notamment l'énergie marémotrice. Les approvisionnements directs fédéraux doivent inclure l'achat de nouvelle énergie verte, et établir notamment des sites de mises à l'épreuve sur des propriétés fédérales qui s'y prêtent bien. L'énergie marémotrice en particulier pourrait sensiblement bénéficier de ces types d'installations qui auraient le gouvernement pour client.

## 2 Éliminer surtout les grands véhicules qui consomment beaucoup de carburant

// *Action*: favoriser les petits véhicules.

**a. Justification non-carbone :** le fait d'avoir moins de métal par habitant sur les routes et dans les garages de nos villes offre des avantages évidents et nombreux pour tout le monde.

**b. Rôle fédéral :** augmentation des taxes sur les plus grands véhicules et leur élimination sur les plus petits.

// *Action*: promouvoir le recours aux « frais de congestion des routes » dans le centre de nos plus grandes villes comme l'a fait la ville de Londres (où l'un des avantages conséquents est d'avoir entraîné une chute de 12 pour cent des émissions de carbone).

**a. Justification du non-carbone :** mêmes avantages que dans a) ci-dessus.

**b. Rôle fédéral :** lier le transfert de la taxe fédérale sur l'essence à l'imposition de frais de congestion dans des villes qui comptent plus de deux millions d'habitants pour commencer, et les réduire aux villes d'un million d'habitants après 2020.

// *Action*: augmenter les capacités des transports publics, surtout les chemins de fer (ou le train léger sur rail) dans toutes les régions urbaines.

**a. Justification du non-carbone :** c'est un bien public qui offre de nombreux avantages à la collectivité.

**b. Rôle fédéral :** accorder des subventions pour une partie des dépenses en immobilisation qui favoriseront les nouvelles constructions (et non l'exploitation). Accorder des crédits d'impôt pour une partie du coût annuel des abonnements aux transports publics.

// *Action*: favoriser l'utilisation du biodiésel, surtout pour les parcs de véhicules. Le biodiésel est un carburant plus écologique que l'éthanol et qui peut être abondamment produit au Canada.

**a. Justification du non-carbone :** cela contribuera à développer une importante nouvelle industrie ayant un fort potentiel d'exportation.

**b. Rôle fédéral :** réduire les taxes sur le biodiésel.

### 3 Réduire les émissions de carbone des édifices

// *Action*: investir dans l'isolation lors de rénovations. Cela pourrait réduire de plus de 10 pour cent les émissions dans les villes.

**a. Justification du non-carbone** : cela réduira également les factures de consommation énergétique.

**b. Rôle fédéral** : accorder ponctuellement des crédits d'impôt enrichis et des subventions pour la réfection et la conversion accélérée. (Cela se fait déjà par le biais du programme « écoÉnergie » qu'il faudrait d'ailleurs étendre.)

// *Action* : passer au gaz naturel comme source de chauffage en remplacement du mazout et de l'électricité. Le gaz naturel est en général plus efficace que l'électricité (même en ce qui concerne l'électricité alimentée au gaz naturel) et coûte moins cher que le mazout.

**a. Justification du non-carbone** : même avantage que a) ci-dessus. Soutien en outre à l'industrie canadienne du gaz naturel qui vit un ralentissement cyclique.

**b. Rôle fédéral** : accorder au gaz naturel une exemption de dix années de toute augmentation de taxes sur l'énergie (même des taxes sur le carbone).

### 4 Exiger une production efficiente en matière de carbone à partir du mazout, du gaz et des industries chimiques

C'est la plus récente frontière de la politique anti-carbone, celle qui incite l'industrie et le gouvernement (provinciaux et fédéral) à collaborer en vue d'établir un cadre de travail mutuellement acceptable.

Les mesures souhaitables comprendront : (i) l'élimination des déchets actuels émanant du torchage et de la machinerie inefficente et/ou la récupération de la chaleur de déchets pour réutilisation; (ii) le recours à des technologies qui produiront plus de mazout et de gaz pour moins d'apports énergétiques, particulièrement dans le cas des sables bitumineux; et (iii) établir des projets de CSC pour neutraliser les émissions des plus importantes sources ponctuelles.

Malheureusement, à l'exception des avantages économiques découlant d'une production plus efficiente, ces mesures ne peuvent se justifier aussi bien que les avantages publics subsidiaires des mesures mentionnées ci-dessus. (La production de pétrole et de gaz se fait généralement en milieu rural ou dans des régions éloignées, et présente moins de possibilité de transfert et d'optimisation). Toutefois, de nombreuses entreprises adoptent une attitude positive vis-à-vis ces défis, comme l'illustrent les différents projets de CSC en voie de mise en œuvre en Alberta.

Le Projet Shell Quest en est une excellente illustration. Il vise à capter, transporter et stocker dès 2015 plus d'un million de tonnes de CO<sub>2</sub> par année à partir de l'usine de traitement Shell de Scotford. Ce projet coûte 1,3 milliard \$ et reçoit une subvention de 745 millions \$ du gouvernement de l'Alberta, et 120 millions \$ du gouvernement fédéral

---

**Après bien des années  
de déception on peut se permettre  
maintenant l'optimisme**

---

pour financer la recherche et développement de l'énergie propre.

En plus d'accorder des subventions aussi catalytiques, parallèlement aux provinces, pour les premiers projets de CSC, le gouvernement fédéral peut jouer un rôle essentiel dans la réduction du carbone émis par l'utilisation du pétrole et du gaz en : (i) fixant des normes raisonnables d'émission pour les sources ponctuelles produisant du carbone, notamment l'extraction, le traitement et le transport de combustibles fossiles; et (ii) ayant recours à des mesures fiscales pour favoriser l'adoption de nouvelles technologies qui améliorent l'efficacité de la production et réduisent les déchets. Plus de discussions s'imposeront entre le gouvernement et l'industrie pour définir un cadre de travail adéquat. Inutile de dire, toutefois, que le gouvernement devrait adopter une attitude proactive pour faire en sorte que le cadre de travail soit mis en œuvre dans des délais raisonnables.

L'examen de la liste ci-dessus révèle que le Canada a encore beaucoup de chemin à parcourir pour mettre en place les mécanismes qui réduiront nos émissions de carbone et, ainsi, respecter nos responsabilités internationales et, espérons-le, préserver notre croissance économique et notre niveau de vie. Néanmoins, après bien des années de déception et de mauvais rendement par comparaison à plusieurs homologues provinciaux, on peut se permettre maintenant l'optimisme.

Le gouvernement fédéral assume enfin un certain leadership. Il a évité l'imposition d'une taxe nationale sur le carbone et l'implantation du système de plafonnement et échange – ce

qui est la bonne chose à faire en ce moment, comme je l'ai expliqué précédemment. Il a en outre démontré récemment qu'il prenait au sérieux la mise en œuvre de solutions du type que propose cet article : une série de règlements ciblant les sources ponctuelles d'émission de carbone et la stimulation de solutions de rechange à la consommation à base de carbone.

Dans sa proposition de « Règlement sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone – secteur de l'électricité thermique au charbon », publiée aux fins de commentaires le 27 août 2011, le gouvernement fédéral a fait deux importantes déclarations : (i) que les centrales au charbon qui n'ont pas de système de CSC soient effectivement éliminées progressivement; et (ii) que les normes ciblées d'émissions pour les centrales électriques (et par voie de conséquence, les industries lourdes) soient définies par le gaz naturel à haut rendement énergétique. La première déclaration est importante parce qu'elle démontre la volonté d'agir immédiatement et de façon marquante en ce qui concerne les sources ponctuelles de carbone, tout en limitant les dommages subsidiaires à l'économie. La seconde déclaration souligne à bon escient le rôle essentiel du gaz naturel comme « émetteur de bon carbone » qui, si favorisé, nous permettra de faire pleinement face à notre défi carbonique actuel.

On espère que ces règlements prendront en compte le fait que s'il est prouvé que les systèmes de CSC réduisent efficacement les émissions atmosphériques nettes des centrales au charbon aux mêmes niveaux, ou en deçà, de ceux du gaz naturel, les centrales au charbon mériteraient alors une deuxième chance.

Nous verrons, dans les mois à venir, si cette initiative est suivie de mesures fédérales aussi vigoureuses et bien ciblées.

## S'il est prouvé que les systèmes de CSC réduisent efficacement les émissions atmosphériques les centrales au charbon mériteraient alors une deuxième chance

### UNE AGENCE NATIONALE DU CARBONE ?

La portée élargie de potentielles mesures fédérales dans cet espace soulève la question de savoir si elles devraient être adoptées en même temps sous forme d'ensemble organisé administré de façon unifiée. Bien que cela puisse sembler très attrayant, cela ne vaut toutefois pas la peine. Premièrement, toute initiative fédérale dont le nom est composé de mots qui ressemblent de près ou de loin à « national », « énergie » et « programme » fera mauvaise impression dans certaines régions du pays qui sont particulièrement

importantes pour la résolution de ce problème. Deuxièmement, la diversité et la complexité de l'approche proposée de sources ponctuelles ciblées et de développement alternatif la rendront probablement plus efficace dans le contexte d'une administration décentralisée.

Cette approche exigera une réglementation détaillée et son application, un financement bien orienté et une inhabituelle collaboration entre tous les niveaux gouvernementaux et le secteur privé. Cela peut le mieux se réaliser si les hauts responsables fédéraux se limitent à préciser les grands traits des politiques et à laisser les détails aux experts des différents secteurs, et qu'ils fournissent le financement adéquat et le soutien législatif qui les fera tenir. Toute administration réputée et unifiée dans l'action nationale en matière de carbone devrait plutôt assumer un rôle de surveillance et d'information externe pour expliquer comment nous pouvons nous y rendre si on essaie. ■

# VERS UNE ÉCONOMIE CANADIENNE PROPRE ET PERFORMANTE

STEWART ELGIE ET ALEX WOOD

L'année 2010 a été témoin de plusieurs événements historiques dont les conséquences environnementales et économiques sont d'une importance capitale pour l'avenir du Canada.

Premièrement, l'investissement mondial en capacité énergétique propre a dépassé l'investissement dans les capacités à base de combustibles fossiles, et ce pour la première fois. Les dépenses totales en énergie propre ont augmenté de plus de 500 pour cent entre 2004 – 2010, pour atteindre 211 milliards \$.<sup>1</sup> On prévoit qu'elles augmenteront de 10 fois d'ici 2020, pour atteindre un total de 2,3 billions \$ US.<sup>2</sup>

Deuxièmement, 2010 a été l'année la plus chaude, depuis les débuts de l'enregistrement des données météorologiques terrestres. Cette chaleur inégalée a entraîné une baisse record du niveau de l'océan Arctique et a eu d'autres conséquences catastrophiques, comme la pullulation dévastatrice du dendroctone du pin ponderosa, le fameux « mountain pine beetle » (qui poursuit son cheminement vers l'est).

Troisièmement, la production mondiale de pétrole a atteint des niveaux record en 2010 – et ce, malgré le fait que nous soyons

arrivés, ou proches, du pic pétrolier – et la production intérieure canadienne a également établi des records (dont la grande partie provient de sables bitumineux).<sup>3</sup> La demande de gros bois d'œuvre, de minéraux et de ressources naturelles (des industries qui sont généralement grandes consommatrices d'énergie) a également continué de croître.

L'année 2010 a en outre vu un nombre inégalé de pays (141 dont les É.-U., la Chine, l'UE et le Canada) accepter des cibles contraignantes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre de l'Accord de Copenhague. Parallèlement, les sables bitumineux du Canada sont devenus la première cible des revendications environnementales mondiales – une tendance qui s'est intensifiée en 2011.

Ces événements soulignent deux importantes réalités pour le Canada. La première veut que le monde soit en voie de conversion vers un avenir économique sobre en carbone. On peut discuter du rythme de cette conversion, mais on ne peut pas la nier. Cette conversion vers la sobriété en carbone affectera la majorité des aspects de notre économie et de nos vies : les édi-

**Stewart Elgie** est le président fondateur de La Prospérité durable, le plus important groupe de réflexion sur l'économie verte et réseau de recherche en matière de politique. Il est également professeur de droit et d'économie à l'Université d'Ottawa et directeur de l'Institut de l'environnement de l'université. En 1991, il fonda Ecojustice, devenue maintenant la plus importante organisation juridique environnementale sans but lucratif. Entre 2001 et 2003, il devenait membre fondateur de l'exécutif de l'Initiative boréale canadienne, initiative multipartite. En 2001, M. Elgie recevait la médaille du Barreau du Haut-Canada pour l'ensemble exceptionnel de ses contributions au droit – l'honneur le plus élevé.

<sup>1</sup> UNEP & Frankfurt School (2011) *Global Trends in Renewable Energy Investment*.

fices que nous habitons, les transports que nous utilisons, les produits que nous fabriquons et l'énergie qui nous alimente. Ils sont nombreux à la qualifier de « prochaine révolution industrielle », et la majorité des grandes économies du monde convertissent leurs dépenses et objectifs politiques pour s'y préparer.

## Le Canada doit voir dans l'économie sobre en carbone une bonne occasion – plutôt qu'une menace

**Alex Wood** est le directeur principal de la politique et des marchés de l'organisme La Prospérité durable. Précédemment, il avait travaillé comme conseiller spécial, Affaires environnementales de l'entreprise du Groupe Banque TD et chef de la direction par intérim et président de la Table ronde sur l'environnement et l'économie, où il a élaboré un programme national d'examen du rôle de la politique fiscale dans la promotion de la réduction à long terme des émissions de dioxyde de carbone. M. Wood a entamé sa carrière auprès du *World Wildlife Fund* à Washington, D.C.

La deuxième réalité veut que, malgré cette tendance vers la sobriété carbone, les combustibles fossiles et les industries à forte teneur énergétique continueront probablement de jouer un rôle prépondérant dans l'économie pour les prochaines décennies. En l'absence de découvertes technologiques ou de catastrophe écologique, le passage vers des technologies et énergies propres, et le remplacement des capitaux sociaux ne peuvent se réaliser que progressivement. Entre-temps, la croissance de la population mondiale et l'amélioration du niveau de vie (surtout dans les pays en développement) signifient que la demande de combustibles fossiles et autres ressources naturelles demeurera robuste. Et le Canada est grand producteur des deux.

Pour certains, ces réalités jumelles semblent pointer dans des directions opposées – et suggèrent que nous devons choisir entre le soutien à « la nouvelle économie », ou à « l'économie actuelle ». En réalité, les deux réalités peuvent – et doivent – être conciliées. Comment le faire? Ceci est la question primordiale, et les conséquences qu'elle comporte pour la prospérité future du Canada sont lourdes. Quelles sont les

politiques qui permettront au Canada d'exploiter ses forces économiques d'aujourd'hui en préparant, parallèlement, le pays à la réussite dans le contexte économique de demain, c'est-à-dire une économie sobre en carbone?

Selon nous, le Canada doit voir dans l'économie sobre en carbone une bonne occasion – plutôt qu'une menace – même en ce qui concerne ses industries pétrolières et ressources naturelles. Le Canada doit agir plus rapidement et adopter des politiques intelligentes et efficaces qui non seulement favoriseront la croissance des énergies et technologies propres, mais feront également du Canada le leader mondial de la production la plus durable en termes d'environnement de pétrole, de gaz, de ressources naturelles et d'autres produits manufacturés. En effet, manquer de réagir à ces demandes d'un marché mondial de plus en plus verdissant constituera une dangereuse menace pour les exportateurs du Canada – comme nous avons pu le constater dans les normes proposées par l'UE sur les carburants à faible teneur en carbone, qui pourraient rendre très difficile l'accès aux marchés européens du pétrole canadien des sables bitumineux. La politique la plus importante (mais pas la seule), qui pourrait mener le changement consiste à tarifier de manière significative les émissions de carbone.

Des politiques efficaces sur le carbone permettraient également au Canada de faire sa part en se préoccupant du problème essentiel qu'est le changement climatique. Bien que cet article traite principalement des dimensions économiques de la question, il y a bien sûr des arguments très convaincants, scientifiques et moraux, qui poussent à agir et qui ont été bien étayés ailleurs.

**LE RYTHME DE NOTRE TRANSFORMATION**  
À travers le monde, des pays se débattent avec les mêmes problèmes que le Canada. Leurs approches se divisent généralement en

<sup>2</sup> Pew Charitable Trusts (2010) *Global Clean Power: A \$2.3 Trillion Opportunity*.

<sup>3</sup> BP Statistical Review of World Energy (2011).

trois groupes : aller vite, aller lentement ou aller intelligemment. Chacun de ces groupes dispose d'arguments plausibles.

// **Aller vite** les pays qui parient que le passage à une économie sobre en carbone se fera plus vite qu'on ne le pense. Si cela devait se produire, les pays qui s'y sont pris de bonne heure, comme la Norvège – qui voudrait être neutre en carbone d'ici 2030 (malgré le fait qu'elle soit une importante exportatrice de pétrole) – la Corée du Sud, l'Allemagne et le Danemark pourront cueillir les fruits de leur initiative. Tous ces pays agissent rapidement pour accélérer le développement des énergies et technologies propres par le biais de taxes vertes, d'incitatifs, de dépenses ciblées et d'autres politiques.

// **Aller lentement** les pays qui sont convaincus que l'économie sobre en carbone ne verra le jour que plus lentement que prévu. Ces pays sont généralement réticents à l'idée d'imposer des taxes additionnelles sur leurs industries et consommateurs pour lutter contre ce problème mondial (changement climatique) ou pour se préparer à une nouvelle réalité économique qui commence à se dévoiler. Les É.-U. en sont un excellent exemple; ils refusent de réglementer les émissions de carbone (à l'échelle nationale) et ont abandonné leur cible de Kyoto (bien qu'ils augmentent les dépenses en énergies propres).

// **Aller intelligemment** est une solution médiane. Les pays de ce groupe sont d'avis que la transition vers la sobriété carbonique se fera, mais que les secteurs traditionnels garderont leur importance pour longtemps encore. Elles veulent se couvrir en mettant en place de modestes politiques rentables pour favoriser l'option sobre

en carbone tout en appuyant la croissance de l'industrie traditionnelle et des secteurs de l'énergie. Citons pour exemples : l'Australie qui exempte les carburants de la taxe sur le carbone et accorde un soutien majeur à des secteurs de ressources productrices de carbone; certaines régions d'Europe; et la Chine qui construit de manière accélérée des centrales au charbon, tout en augmentant les taxes sur les combustibles fossiles et en devenant une chef de file de la production d'énergie propre et de transport sobre en carbone.

Le Canada est généralement classé parmi les pays qui veulent « aller lentement », du moins au plan national.<sup>4</sup> Nous faisons partie des quelques pays développés qui n'ont toujours pas de système national de tarification des émissions de carbone ou même l'intention d'en adopter un. De plus, les émissions de carbone du Canada ont augmenté plus que celles de tout autre pays de l'OCDE depuis 1992. Nous avons abandonné notre cible de Kyoto, et nos dépenses économiques vertes sont à la traîne de la plupart des nations concurrentes.

On se pose alors la question de savoir quelle est l'approche qui convient le mieux au Canada? « Aller lentement » peut sembler l'approche la plus sûre à court terme : elle permet d'éviter d'imposer des coûts à nos industries et consommateurs puisque notre principal concurrent, les É.-U., ne les a pas imposés non plus. À moyen terme, cependant, cela pourrait nous rendre dangereusement mal préparés. Le fait de se mesurer aux É.-U., un pays à la traîne du changement mondial vers la sobriété carbonique, pourrait bien nuire à la future capacité concurrentielle de nombre de nos secteurs industriels en ne réussissant pas à susciter l'innovation et les efficacités nécessaires. En émulant les É.-U., nous courons également le risque de voir une politique américaine – lorsqu'elle arrivera –

<sup>4</sup> Plusieurs provinces – comme la C.-B., l'Ontario et le Québec font partie de ceux qui veulent « aller vite » ou « aller intelligemment ».

## La marque « Fabriqué au Canada » devrait devenir une marque reconnue pour son leadership environnemental

vouloir prioritairement préserver les intérêts américains, à notre détriment (référez-vous à « *Buy American* »).

En outre, il n'est pas évident que cette stratégie évite les douleurs à court terme. Les pressions croissantes de consommateurs sensibles à la question carbonique, les ONG écologiques et les investisseurs menacent de plus en plus les exportations de gaz et de pétrole (la puissante campagne des É.-U. pour bloquer le pipeline Keystone en est le dernier exemple), et commencent à ternir d'autres secteurs. C'est peut-être la raison pour laquelle des porte-paroles de l'industrie (comme le Conseil canadien des chefs d'entreprise et d'autres) ont commencé à réclamer publiquement une réglementation nationale de la tarification des émissions de carbone.

Une stratégie fondée sur « aller lentement » (ou « aller avec les É.-U. ») n'est par conséquent ni sécuritaire ni dans l'intérêt économique du Canada, sans parler de l'intérêt environnemental.

Il est probable que l'économie de l'avenir récompensera les entreprises (et pays) qui économisent l'énergie, qui polluent peu et qui utilisent efficacement les ressources naturelles qui sont peu abondantes. Plutôt que de voir une menace dans cette transformation et s'opposer au changement, le Canada devrait y percevoir une possibilité. Cela veut dire l'adoption de politiques pour devancer la vague du changement – de la même manière que nous l'avons fait lorsqu'on a négocié le premier des accords continentaux de

libre-échange à la fin des années 1980, et la maîtrise de notre déficit budgétaire au début des années 1990. Ces initiatives prévoyantes du gouvernement supposaient des sacrifices à court terme, mais ont permis au Canada de prospérer dans la réalité économique mondiale mouvante de l'époque.

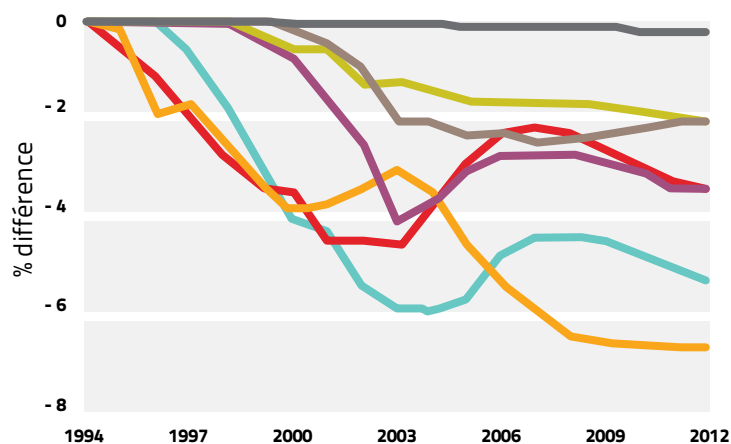
Nous devons maintenant faire face à une nouvelle (mais potentiellement plus importante) évolution économique qui exigera des politiques aussi prévoyantes pour y préparer le Canada. Pour plus de précision, cela ne signifie pas que nous devons suivre ceux qui veulent « aller vite » sur les pas de pays comme la Suède, l'Allemagne ou le Danemark, dont les économies sont très différentes de la nôtre. Il faut plutôt tenter d'y « aller intelligemment » vers un avenir sans carbone comme l'a fait l'Australie – par le biais de politiques économiques qui favorisent l'éco-innovation, mais reflètent en outre ses points forts économiques inhérents, notamment un riche sous-sol et les savoir-faire pertinents.<sup>5</sup>

Pour le Canada, le fait d'être un chef de file de l'économie verte ne veut pas *seulement* dire que l'on construit plus d'éoliennes, de panneaux solaires, de voitures électriques et d'autres produits de technologie propre (bien que ceux-ci prennent de plus en plus d'importance). Il signifie également que l'on devienne le producteur le plus écologiquement responsable mondialement de pétrole, de bois d'œuvre, de minéraux, de véhicules et d'autres produits manufacturés grands consommateurs d'énergie. La marque « Fabriqué au Canada » devrait devenir une marque reconnue pour son leadership environnemental à travers tous les secteurs – par le biais d'un authentique changement des pratiques et des politiques, pas seulement des communications. Cela relèvera certainement du défi, mais compte tenu de nos ressources, de notre base manufacturière diversifiée et de notre main-d'œuvre compétente et hautement instruite, nous devrions pouvoir relever ce défi.

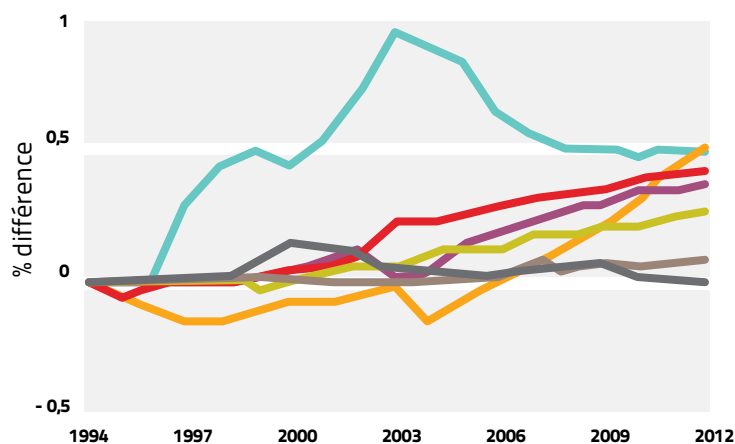
<sup>5</sup> Certaines provinces (comme la C.-B., l'Ontario et le Québec) peuvent être en bonne position pour adopter une politique plus agressive de sobriété carbonique.

## Changements dans les émissions de GES et le PIB à cause de la taxe sur le carbone dans différents pays européens

Changement dans les émissions de GES à cause de la taxe sur le carbone



Changement dans le PIB à cause de la taxe sur le carbone



Slovénie | R.-U. | Pays-Bas | Allemagne | Suède | Finlande | Danemark

SOURCE: Ekins, P. (2007). *An assessment of ETR on the competitiveness of selected industrial sectors*. COMETR (Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms).

Figure 1

Notre capacité de le faire est illustrée par l'histoire récente de notre secteur forestier. Il y a 20 ans, ce secteur s'est trouvé dans le collimateur de l'opposition écologique mondiale, à cause de ses pratiques dépassées. À la suite d'une décennie de conflit intense, marquée par des boycottages internationaux et de mouvements massifs de désobéissance civile, l'industrie a maintenant adopté la durabilité comme offrant des possibilités économiques plutôt que des menaces. Elle a adopté des normes de pointe parmi les plus sévères du monde pour la certification des forêts et les pratiques; elle a sensiblement diminué ses émissions de carbone et a mis en marché des bioproduits nouveaux et innovants. Le secteur

forestier est un exemple réaliste de la manière dont les secteurs des ressources et de l'industrie peuvent bien se placer pour prospérer au sein d'une économie mondiale constamment verdissante et sobre en carbone.

En outre, nous accusons peut-être du retard comme le prétendent certains, mais le gouvernement fédéral a déjà adopté des normes d'efficacité énergétique pour les carburants d'automobile (de concert avec les É.-U.), il a investi dans la technologie du captage et du stockage du carbone (en partenariat avec certaines provinces), et prévoit de réglementer les émissions de carbone produites par la conversion du charbon en électricité.

## LE CHEMIN À PARCOURIR

Quelles politiques et quels investissements publics pourront le mieux accélérer le passage à la sobriété carbonique de tous les secteurs de l'économie canadienne?

Une réponse complète à cette question n'est pas l'objectif de cet article, étant donné qu'elle porte sur la majorité des aspects de notre économie et de notre société. Un ensemble complet de politiques de sobriété carbonique devrait toutefois tenir compte des politiques suivantes :

- // des investissements publics dans l'infrastructure verte (transports publics, édifices, réseaux électriques, etc.);
- // des incitatifs qui aideraient l'installation d'industries d'énergie propre et technologiques;
- // la tarification des émissions de carbone à travers l'économie;
- // la réglementation, là où la tarification s'avère inefficace (p. ex., les normes des produits, les codes du bâtiment); et
- // le soutien à la recherche pour stimuler l'innovation sobre en carbone (technique, économique et politique).

Ici, nous nous préoccupons de la *tarification* du carbone, qui constitue la mesure la plus importante que le Canada puisse adopter. Une tarification du carbone se répercutera à travers toute l'économie et atteindra aussi bien les producteurs que les consommateurs, et suscitera les changements dans les comportements et les investissements – beaucoup plus vite, plus largement et efficacement que ne pourrait le faire la réglementation séparée de toutes ces activités.

Il existe deux principales façons de tarifier le carbone : par le biais d'une taxe ou d'un droit d'émission, ou d'un système de plafonnement et échange. Les deux méthodes de tarification peuvent réaliser les mêmes réductions à un coût nettement inférieur à celui de la réglementation habituelle d'« injonction et contrôle ».

L'efficacité d'une méthode prévoyant l'échange a été prouvée par le *US Acid Rain Program* – la première expérience à grande échelle d'échange d'émissions. Le programme a réalisé 25 pour cent de plus en réductions de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) à environ la moitié du prix de l'approche réglementaire conventionnelle. Son succès a inspiré l'élaboration de régimes d'échange de carbone dans un nombre croissant de régions, notamment en Europe, Nouvelle-Zélande, au nord-est des É.-U. et en Alberta. Bien qu'il soit trop tôt pour mesurer les économies réalisées par ces programmes, les études du gouvernement des É.-U. indiquent qu'un barème national d'échange du carbone générerait des économies de plus de 50 pour cent en comparaison à des règlements plus usuels d'injonction et contrôle des émissions (du type que le Canada envisage en ce moment).

Les taxes sur le carbone se sont avérées être un outil économe pour l'atteinte des objectifs climatiques. Six pays d'Europe de l'Ouest les ont adoptées depuis les années 1990, et une importante étude commandée par l'UE a conclu qu'elles présentaient à la fois des effets environnementaux positifs (entraînant une réduction des émissions se situant entre 2 et 7 pour cent) et des impacts économiques avantageux (un léger effet positif sur le PIB, causé principalement par le transfert de taxe qui peut, entre autre, augmenter l'investissement dans des secteurs économiques en croissance comme celui de l'énergie propre).<sup>6</sup>

La Colombie-Britannique a adopté en 2008 la première taxe sur le carbone d'Amérique du Nord.<sup>7</sup> Depuis, l'utilisation par habitant de carburant en Colombie-Britannique a chuté de presque 3 pour cent à comparer avec le reste du Canada, faisant de la Colombie-Britannique la province la plus économe en combustible.<sup>8</sup> La taxe a maintenant augmenté pour s'établir à 25 \$ la tonne (plus élevé que le prix marchand européen du carbone), et pourtant elle ne

<sup>6</sup> Le transfert de taxe a lieu lorsqu'on a recours aux revenus découlant des taxes environnementales pour baisser d'autres catégories de taxes, particulièrement l'impôt sur le revenu ou le travail. L'ensemble des taxes n'est pas levé, il est transféré. Il en résulte des taxes plus élevées sur les choses que nous voulons défavoriser (pollution), et des taxes plus faibles sur les choses que nous voulons favoriser (investissement et emploi).

<sup>7</sup> Le Québec a adopté une taxe climatique en 2007, mais elle est trop faible pour affecter sérieusement les émissions.

<sup>8</sup> La Prospérité durable (2011) (rapport de recherche non publié : en cours d'élaboration).

semble pas avoir d'effet négatif sur le PIB de la province (qui est essentiellement inchangé par rapport aux autres provinces) – du fait qu'en grande partie tous les revenus servent à réduire les autres taxes.

En plus de réduire les coûts, la tarification du carbone est également plus efficace que la réglementation conventionnelle pour la stimulation de l'innovation. Cela s'explique par le fait que la tarification des émissions établit des récompenses économiques pour chaque unité de réduction d'émissions – ce que ne fait pas la simple imposition de normes d'émissions. Si une entreprise a besoin de trouver des moyens innovants de réduire les émissions en deçà des niveaux ciblés, elle gagnera plus d'argent (ou en économisera). Une récente étude de l'OCDE documente les effets favorisant l'innovation de différentes taxes vertes.<sup>9</sup> Des résultats semblables peuvent normalement être obtenus des échanges d'émissions.

Pour être efficace, la tarification du carbone doit être bien conçue. Il existe des exemples de taxes sur le carbone mal conçues (la Norvège, par exemple, accorde des exemptions beaucoup trop étendues) ou des barèmes d'échange d'émissions (p. ex., le barème de l'UE a accordé trop d'autorisations d'émissions lors de la première phase) et nous devons tirer les leçons de ces exemples. La Prospérité durable, en collaboration avec un groupe d'experts de l'économie, des affaires et de l'environnement, a identifié des principes clés pour l'établissement d'une tarification efficace du carbone. Par exemple, les systèmes devraient : (i) être complets; (ii) simples; (iii) prévisibles; (iv) adaptables; et (v) établir des tarifs assez élevés pour réussir à atteindre les objectifs environnementaux.<sup>10</sup>

Des deux méthodes de tarification du carbone – une taxe sur les émissions et un système de plafonnement et échange – la majorité des économistes préfèrent la taxe (comme d'ailleurs un nombre croissant d'industries canadiennes et de groupes écologiques). Ils indiquent plusieurs grands

---

## Une grande partie des recettes potentielles du carbone devrait servir à soutenir l'infrastructure sobre en carbone et le développement de technologie propre

---

avantages, notamment la simplicité (elle s'appuie sur le système actuel de taxe), une couverture complète (à travers toute l'économie), la facilité de la mise en place (la taxe de C.-B. a été élaborée en quelques mois à peine), des frais raisonnables de transaction (pas de frais d'échange), et une plus grande certitude quant aux prix – idéalement en commençant par un prix modeste qui augmente régulièrement au fil du temps (comme le fait la C.-B.), pour laisser le temps aux entreprises de planifier et de s'adapter. Un système de plafonnement et d'échange bien conçu peut, toutefois, être aussi efficace et complet et offrir en plus l'avantage de la certitude relative aux réductions des émissions.

Il est clair que les deux systèmes de tarification du carbone sont meilleurs que la réglementation d'injonction et de contrôle. Pourtant, le Canada s'inquiète de plus en plus et risque d'avoir recours à la moins bonne solution. De 2005 à 2010, le gouvernement fédéral a produit une série de plans pour le système de plafonnement et échange. Par contre, les récents règlements du gouvernement fédéral sur les émissions des centrales électriques se fondent sur une approche d'injonction et contrôle. Bien qu'on puisse comprendre que l'échange soit exclu de la réglementation qui ne régit que les centrales électriques (un marché d'échange très limité), le gouvernement a indiqué qu'il pourrait suivre la même voie lors de l'application du contrôle du carbone à d'autres secteurs. Compte tenu des avantages évidents d'une

<sup>9</sup> OCDE (2010) *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*. Paris : OCDE.

<sup>10</sup> La Prospérité durable (2009) *Les huit principes de LPD pour l'assignation d'un coût au carbone*. (<http://www.sustainableprosperity.ca/article32>)

approche de tarification, ce serait là une occasion manquée. Nous pourrions tout au moins intégrer quelques éléments de tarification en proposant des options d'échange et de compensation basées sur des normes d'intensité des émissions (comme le fait l'Alberta).

L'un des éléments importants de la tarification du carbone est que, par définition, elle rapporte de l'argent. Avec une taxe, les entreprises paient pour chaque tonne de carbone émise. Avec le système de plafonnement et échange, les choses sont moins claires : les entreprises doivent certainement payer pour toutes leurs émissions au-delà du niveau de plafonnement d'émission qui leur a été accordé, mais les économistes sont d'avis qu'elles devraient également payer pour *chaque tonne* émise – ce qui se fait généralement par la vente, ou par enchère, des autorisations d'émissions. Si celles-ci sont accordées sans paiement, en fonction des émissions existantes, elles finissent par récompenser ceux qui sont déjà les plus grands émetteurs. Néanmoins, de fortes pressions se font sentir généralement de la part des entreprises pour que les gouvernements accordent gratuitement la majorité des autorisations d'émissions – une approche qui renferme un fort potentiel de manipulation en sous-main. Au contraire, les enchères sont transparentes et génèrent des fonds qui peuvent servir à amortir les impacts de la politique climatique sur les groupes ou secteurs vulnérables, ou à d'autres fins importantes d'ordre économique et environnemental (cf. discussion ci-dessous).<sup>11</sup>

On estime qu'un plan national canadien de tarification du carbone générerait au départ environ 5 à 15 milliards \$ annuellement (produit d'une taxe ou du plafonnement et échange avec pleines enchères en fonction d'un prix du carbone allant de 15 à 20 \$ la tonne), et augmenterait par la suite avec la montée du prix du carbone. Même une approche plus limitée de fonds de technologie (comme le modèle albertain)

pourrait générer des recettes de près d'un milliard \$ par année.

La question devient alors celle de savoir quelle est la meilleure façon d'utiliser les recettes du carbone. Une distribution qui viserait les choix suivants :

i) réduire les distorsions affectant l'ensemble de l'impôt – en réduisant l'impôt sur le revenu, l'investissement ou le travail;

ii) résoudre les problèmes de compétitivité résultant de la tarification du carbone – p. ex., avec des exemptions fiscales ponctuelles ou des remboursements pour les secteurs exposés à l'échange, et énergivores;

iii) compenser l'impact relativement plus important de la tarification du carbone sur les régions vulnérables ou les familles à faible revenu – au moyen de remboursements d'impôt ciblés (comme le faisait la Colombie-Britannique); ou

iv) financer une infrastructure publique sobre en carbone ou la recherche et développement de technologie propre.

Chaque choix présente des avantages. Le gouvernement devrait certainement utiliser une partie des recettes pour atténuer les effets négatifs de la tarification du carbone sur les groupes, les régions ou les secteurs industriels vulnérables. Le choix le plus efficient économiquement consisterait à canaliser la majorité ou la totalité des recettes vers les réductions d'impôt sur le revenu ou le travail, la stimulation de l'investissement, l'emploi et la croissance (comme cela s'est fait en C.-B. et dans nombre de pays de l'UE). En effet, on estime que le recyclage de toutes les recettes en réductions d'impôt diminuerait l'impact de la tarification du carbone sur l'économie canadienne, au point qu'il en devienne négligeable (en gros 0,1 pour cent du PIB annuel jusqu'en 2020).<sup>12</sup> Cependant, alors que nous vivons actuellement des déficits budgétaires record et qu'il puisse être difficile de justifier des réductions d'impôt additionnelles, la raison d'être principale de recettes du carbone pourrait devenir celle de financer

<sup>11</sup> Le système d'échange de l'UE ne facture que moins de 10 pour cent des autorisations (on prévoit l'augmenter à plus de 50 pour cent d'ici 2013). Le nouveau système australien de tarification exige des entreprises qu'elles paient un prix fixe de 23 \$ la tonne pour toutes leurs émissions autorisées. L'Alberta utilise une approche différente en permettant aux entreprises de verser de l'argent dans le « fonds de technologie » du gouvernement au prix de 15 \$ la tonne émise *au-delà* de leur plafond (un fonds similaire était préconisé dans les précédentes propositions de politique fédérale).

<sup>12</sup> Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (2009) *Objectif 2050 : Politique de prix pour le carbone pour le Canada – Précis d'information technique*. Ottawa : TRNEÉ.

des investissements publics essentiels sans le recours à des *augmentations* d'impôt.

Ainsi, dans les circonstances économiques actuelles du Canada, nous soutenons qu'une grande partie des recettes potentielles du carbone devrait servir à soutenir l'infrastructure sobre en carbone et le développement de technologie propre, et ce pour les raisons suivantes :

- 1 Nous avons besoin d'investir massivement dans **l'infrastructure publique** pour appuyer une économie sobre en carbone. Citons entre autres investissements clés : des réseaux électriques intelligents (pour augmenter sensiblement l'efficacité énergétique et permettre aux producteurs d'énergie propre de se brancher pour alimenter le réseau); les transports publics; des installations produisant de l'énergie propre; des capacités de distribution du captage et du stockage du carbone; des édifices publics et logements peu énergivores; ainsi que la recherche pour faire progresser la technologie et l'innovation en matière de sobriété carbonique.
- 2 Le passage à une économie à faible teneur de carbone exigera également d'importants **investissements privés** dans l'infrastructure et la technologie (dans des voitures électriques, le captage du carbone, les biocarburants, l'énergie propre, le matériel et les usines énergétiquement efficaces, etc.). Les prix prévus du carbone à court terme (se situant entre 15 à 30 \$ la tonne) sont beaucoup trop faibles pour modifier la taille des investissements et, par conséquent, il faut leur apporter des changements. Ainsi, les incitatifs publics seront nécessaires pour déclencher les investissements privés nécessaires.

- 3 La prise en compte de **l'équité intergénérationnelle** justifie également un tel réinvestissement. Les effets du changement climatique seront ressentis, à leur plus fort, par les prochaines générations. Il n'est que juste que la plus grande partie des recettes (sous forme de revenu du carbone) provenant de ressources non renouvelables en voie d'épuisement soit réinvestie dans l'instauration d'une économie à faible carbone qui enrichira l'avenir des Canadiens.

La meilleure approche au recyclage des recettes consisterait en une sorte de *combinaison* de réductions d'impôt, de protection des éléments vulnérables, et d'investissement en technologie propre et infrastructure. Au fil du temps, on devrait viser plus de réductions d'impôt à mesure que le déficit se résorbe et que les prix du carbone commencent à monter, stimulant de ce fait les investissements en bas carbone avec moins de soutien public.

La substitution de l'impôt sur le revenu par des taxes sur la pollution offre un avantage additionnel qui désengage les recettes de l'impôt de celles du travail. Cela revêt une importance particulière compte tenu du vieillissement de la population canadienne. Comme nation vieillissante, nous travaillerons moins (et paierons ainsi moins d'impôt), mais exigerons plus de services, surtout des soins de santé. En orientant l'impôt vers la consommation et la pollution (laquelle chutera normalement plus lentement que l'ensemble du revenu de la population à mesure de son vieillissement) le niveau des recettes publiques, et de ce fait la capacité de fournir des services, peut être mieux préservé.

Cette approche est celle adoptée avec succès par la Colombie-Britannique. La taxe sur le carbone a permis de réduire sensiblement l'impôt sur le revenu. La C.-B. affiche actuellement les taux les plus faibles du Canada d'impôt sur le revenu, que ce soit celui des sociétés ou des personnes.

## CONCLUSION

Le débat sur la politique du carbone au Canada est souvent obscurci par deux grandes idées fausses : la première, les politiques de réduction des GES et pour l'établissement d'une économie sobre en carbone nuiront à la compétitivité canadienne et, la deuxième, que le Canada doit choisir entre le développement de ses industries à combustible fossile et énergivore ou l'instauration d'une économie sobre en carbone. Les deux hypothèses sont fausses. En ce qui concerne la première, les coûts à court terme associés à une politique de tarification bien conçue seront minimes – en gros, 0,1 pour cent du PIB annuel. Et ses avantages seront énormes : non seulement le Canada se trouvera en bonne place pour prospérer à l'avenir dans un univers sobre en carbone, mais il sera également en mesure d'assumer son rôle dans la réduction des coûts exorbitants du changement climatique.

La deuxième hypothèse est aussi imparfaite et dépeint une fausse dichotomie; progresser en termes de politique est aussi important pour le succès et la sécurité économiques des secteurs canadiens de l'énergie et des ressources naturelles qu'au secteur de la technologie propre. L'économie émergente sobre en carbone exigera non seulement des éoliennes, des biocarburants et des *BlackBerries*, mais également du pétrole, du bois d'œuvre et des minéraux, ainsi que des autos, des trains et des produits chimiques. Le Canada devrait viser à devenir le producteur de ressources naturelles et de produits manufacturés le plus responsable écologiquement – un avantage marchand de plus en plus important – tout en faisant croître ses secteurs de l'énergie et des technologies propres.

Il n'est pas question de choix entre les deux hypothèses, et le plus tôt nous passons outre les idées fausses, le plus tôt nous pouvons passer à l'élaboration de politiques climatiques intelligentes – à commencer par la tarification fédérale du carbone – qui placeront le Canada en bonne posture dans l'économie de demain, en stimulant parallèlement l'économie d'aujourd'hui. ■

# RÉDUCTION DE LA DISPARITÉ ET DE LA POLARISATION DES REVENUS

LA PAUVRETÉ CONTINUE d'être un problème sérieux et croissant au Canada. La polarisation des revenus augmente aussi constamment, à un point tel que cette augmentation pourrait menacer notre cohésion sociale. Compte tenu du fait que les avancées technologiques et la mondialisation augmentent les inégalités et que les revenus de la main-d'œuvre non qualifiée décroissent, nous aurons affaire à un problème qui ne disparaîtra pas si l'on n'adopte pas de sérieuses mesures politiques. Comme insistent nos auteurs, c'est aussi un problème que nous partageons avec de nombreux pays en développement, bien que des augmentations récentes de l'inégalité des revenus au Canada la situent au haut de l'échelle.

De tous les articles de cette section, un seul – celui d'**Andrew Sharpe** – préconise une sérieuse réévaluation du système actuel de soutien au revenu qui n'a pas beaucoup évolué depuis plus de 20 ans. M. Sharpe soutient que notre système devrait être appuyé par un programme d'égalité des chances dans lequel de plus grands efforts seraient déployés en vue de lisser nos points de départ à la fois en termes de finances et de capital humain. Au contraire, actuellement, notre système tient pour acquis des points de départ inégaux, et se focalise ensuite sur la correction des excès subséquents du partage des marchés.

L'un des changements clés à apporter à ce système serait d'imposer une taxe suc-

cessorale. Cela mettrait le Canada sur un pied d'égalité avec la presque totalité des pays développés. M. Sharpe ne prône pas l'abolition du système actuel d'impôt et de transferts. Ceux-ci continueraient de constituer un pilier vital du maintien de nos dépenses publiques sur des services comme ceux de la santé et de l'éducation. La recherche de M. Sharpe indique que ces services jouent un rôle égalisateur important. Pourtant, il voudrait nous voir les dépasser. Il est d'avis que le gouvernement fédéral devrait s'appuyer sur la forte préoccupation publique au sujet de l'inégalité – comme l'indiquent les mouvements de contestation mondiale – et profiter de cette occasion pour adopter de nouvelles mesures en faveur des défavorisés.

---

**Nous aurons affaire à un problème qui ne disparaîtra pas si l'on n'adopte pas de sérieuses mesures politiques**

---

Tous les auteurs insistent sur le rôle essentiel que jouent l'impôt et les transferts du gouvernement dans l'atténuation de l'inégalité. Les deux autres articles de cette section soutiennent que ces mesures sont –

---

## L'inégalité compte par elle-même, et ne se limite pas à sa relation avec la pauvreté

---

ou pourraient être – à elles seules efficaces. Ainsi, au lieu de les dépasser, que ce soit en termes de justification ou de mesures réelles, le gouvernement fédéral devrait simplement accroître la taille des transferts et/ou élargir les catégories de gens qui y sont admissibles.

**Sherri Torjman et Ken Battle** disent beaucoup s'inquiéter de la dynamique de la pauvreté et de l'inégalité qui, selon eux, compte par elle-même, et ne se limite pas à sa relation avec la pauvreté. Dans son article, **Mark Cameron** fait également remarquer l'importance que nous attachons à l'équité en tant qu'êtres humains. Il soutient que même ceux qui se situent à droite de l'échiquier politique et qui sont des adeptes des gouvernements de petite taille et moins interventionnistes devraient s'attendre à devoir en faire davantage pour contrer l'inégalité. Cela est en partie dû au fait que dans des sociétés qui commencent à se désintégrer à cause de tensions sociales découlant de l'inégalité, il devient probable que l'engagement gouvernemental s'impose. Pour l'éviter et pour satisfaire notre sens de

l'équité, le gouvernement fédéral devrait, par conséquent, augmenter de façon préventive ses efforts de redistribution.

Mme Torjman et M. Battle préfèrent augmenter le soutien du gouvernement fédéral aux foyers canadiens à faible et moyen revenu plutôt que d'avoir recours à la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). Non seulement parce qu'elle existe déjà, mais parce qu'elle est (presque) universelle. Ils citent également la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) et recommandent son élargissement vers le haut (en termes de revenu). D'autre part, M. Cameron favorise la PFRT par rapport à la PFCE, bien qu'il reconnaisse la valeur des deux. Il souligne également la valeur de ces institutions qui favorisent l'« égalité civique » (par exemple, le système de soins de santé et l'éducation) et met en garde contre une privatisation à l'emporte-pièce qui pourrait dangereusement miner l'égalité d'accès.

Bref, bien que leurs points de départ soient différents, tous les auteurs recommandent au gouvernement fédéral d'adopter des mesures volontaristes pour contrer la fulgurance de l'inégalité et s'assurer que le Canada que nous souhaitons en 2020 soit le même Canada que souhaiteraient aussi les groupes défavorisés. ■

# POURQUOI LES CANADIENS DEVRAIENT-ILS SE PRÉOCCUPER DES DISPARITÉS DES REVENUS

MARK CAMERON

**Mark Cameron** a travaillé pendant plus de 15 ans au gouvernement comme conseiller et dans l'industrie, en s'occupant plus particulièrement de politique publique. Il a été collaborateur de plusieurs députés et ministres et il a travaillé au Conseil privé. Il a également été conseiller en politique environnementale et énergétique. De 2006 à 2009, il a été directeur des politiques et de la recherche, et conseiller principal en matière de politiques auprès du premier ministre du Canada. Plus tard, il a travaillé à Ontario Power Generation et a récemment joint la société *Research in Motion* comme directeur de la politique publique mondiale. M. Cameron a fait ses études universitaires à l'université McGill et à l'université de la Colombie-Britannique.

Les disparités des revenus au Canada ont augmenté au cours des deux dernières décennies, bien que l'étendue et les effets de cet écart plus prononcé soient devenus plus visibles depuis quelques années. La crise financière de 2008, et la récession qui s'en est suivie, a entraîné des pertes d'emplois et d'actifs, surtout parmi les groupes à revenu plus faible. De nombreuses personnes ont rapidement et brutalement réalisé la précarité de leur situation financière.

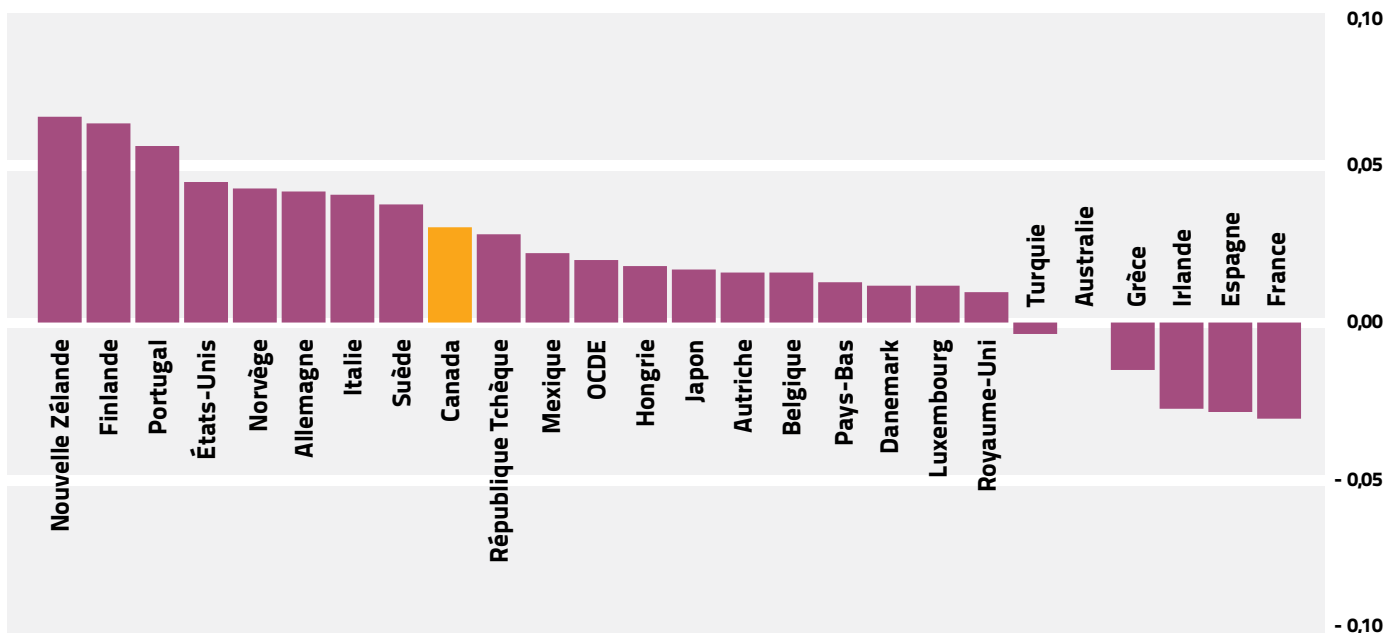
Aujourd'hui, ce ne sont plus seulement les voix qu'on entend habituellement à gauche qui expriment leur inquiétude concernant cette inégalité croissante : les voix centristes et conservatrices, depuis les gens d'affaires jusqu'au *Conference Board* du Canada, se sont également jointes au débat. Mais, ayant un gouvernement fédéral conservateur qui a adopté une politique de repli budgétaire, les disparités des revenus constituent-elles un problème qui pourrait ou devrait être inscrit à court ou à moyen terme au programme du gouvernement fédéral? Je dirais que oui.

Il serait intéressant de se poser, au départ, la question à savoir pourquoi les gouvernements devraient se préoccuper des disparités. Il est évident que l'un des objectifs premiers des

gouvernements est celui d'assurer la croissance économique au profit de l'ensemble de la société. Doit-on s'inquiéter, théoriquement, de voir la richesse et les revenus augmenter significativement pour le haut de l'échelle socioéconomique, même si ceux qui se trouvent au milieu de l'échelle ou dans ses échelons inférieurs en profitent, même si ce n'est que modestement? La relative inégalité des revenus constitue-t-elle un problème si le sort de tout le monde s'améliore, au moins un peu?

Oui, l'inégalité relative compte, et ce pour plusieurs raisons. Les disparités très prononcées, même dans le cas des moins nantis qui réalisent quand même un gain économique, peuvent miner la cohésion sociale nécessaire à une société démocratique. La nature humaine est très sensible à une relative équité et à un statut de position. L'expérience en psychologie et en économie comportementale nous a montré que, comme dans l'*Ultimatum Game* créé par Werner Güth et d'autres, la majorité des gens rejettent une distribution apparemment « inéquitable » des récompenses, même si ce rejet les met en pire situation.<sup>1</sup> Dans le même ordre d'idées, les enquêtes montrent que la majorité des gens préféreraient vivre dans une société

## Évolution des coefficients de Gini du milieu des années 1980 au milieu des années 2000



SOURCE: OCDE (2008) *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*. Paris : OCDE.

Figure 1

où ils gagnent 100 000 \$ alors que les autres en font 85 000 \$, que dans une société où ils gagnent 110 000 \$ alors que tous les autres en gagnent 200 000 \$, même s'il leur est expliqué clairement que dans le second scénario, ils disposeront d'un pouvoir d'achat plus grand, une plus grande maison, etc.<sup>2</sup>

Une société au sein de laquelle on constate qu'un petit groupe profite de manière inéquitable, ou qu'il y a des écarts très importants entre les classes sociales et économiques, peut mener à de la dissension, de la jalousie et des comportements antisociaux, même si les moins bien nantis réalisent quand même des gains matériels. Cela peut à son tour mener à des augmentations de la criminalité, la chute de la participation aux organismes sociaux et caritatifs, et à une plus importante demande d'intervention gouvernementale pour atténuer les tensions sociales. Ce scénario devrait inquiéter non seulement les sociaux-démocrates ou les libéraux qui pensent que

l'égalité fait partie des objectifs sociaux importants, mais également les conservateurs qui se préoccupent de la préservation de l'appui public aux marchés libres et à la réduction de l'intervention gouvernementale.

Comme chroniqueur conservateur, David Frum a écrit « en elle-même, l'égalité ne peut, ni ne doit, faire partie des objectifs conservateurs. Mais l'égalité, prise à l'extrême, peut submerger les idéaux conservateurs d'autonomie, l'intervention limitée du gouvernement et l'unité nationale. Elle peut délégitimer le commerce et les entreprises et susciter le protectionnisme et la surréglementation destructeurs. Bref, l'inégalité est aussi un problème conservateur ».<sup>3</sup>

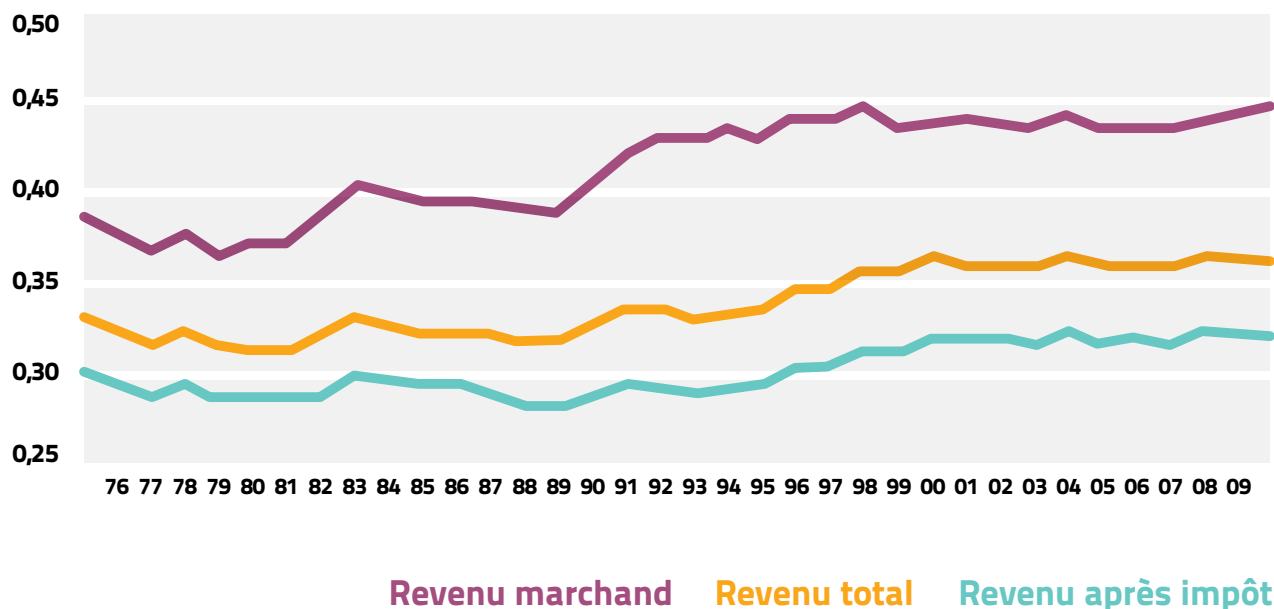
Ainsi, s'il y a suffisamment de raisons philosophiques et pratiques pour que la gauche et la droite s'inquiètent de l'inégalité du revenu, que savons-nous de l'état de l'inégalité du revenu au Canada? Et que pouvons-nous faire pour la corriger?

<sup>1</sup> Güth, W., Schmittberger, W. & Schwarze, R. (1982) « An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining ». *Journal of Economic Behavior and Organization* 3 (4), 367-388.

<sup>2</sup> Solnick, S. J. & Hemenway, D. (1998) « Is More Always Better?: A Survey about Positional Concerns ». *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 37, 373-383.

<sup>3</sup> Frum, D. (2008) « The Vanishing Republican Voter ». *New York Times Magazine*, 5 septembre, 2008.

## Les indices de Gini utilisent trois mesures du revenu ajusté



SOURCE: Le Conference Board du Canada (2011) *Canadian Income Equality*.  
<http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/canInequality.aspx>

Figure 2

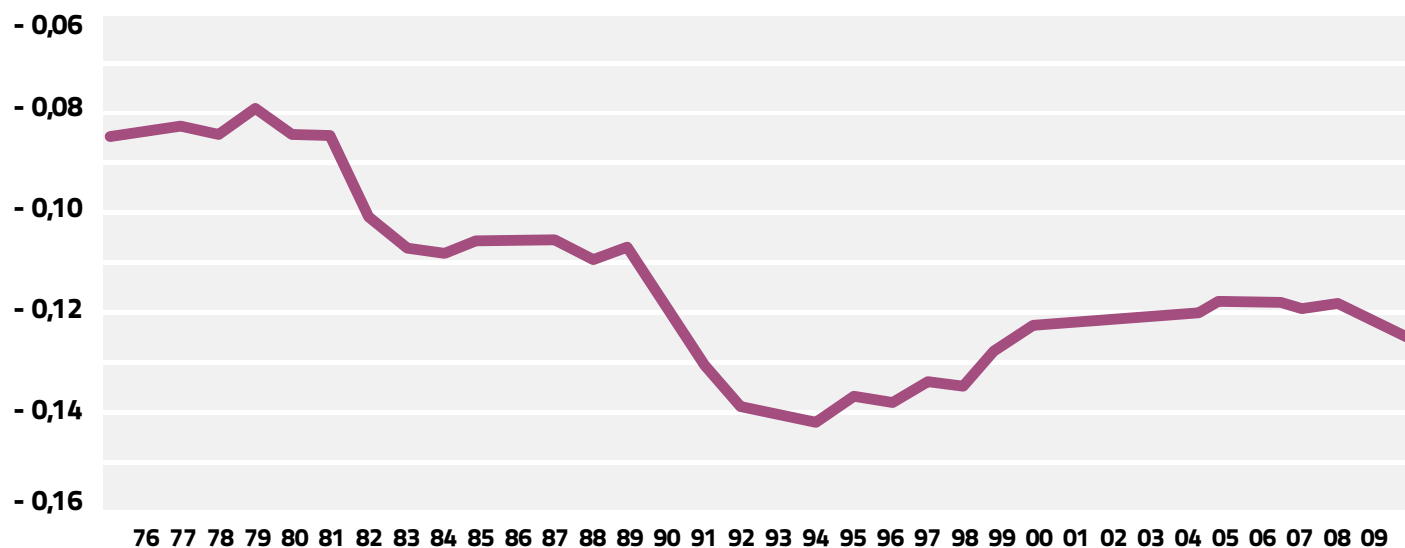
Faire le bon choix politique exige un diagnostic exact. Il est donc important de comprendre les causes de l'augmentation de l'inégalité au Canada et ailleurs. C'est seulement à ce moment que nous serons capables d'identifier les mesures susceptibles de réussir.

L'inégalité du revenu marchand s'est accrue dans la presque totalité des économies avancées au cours des dernières décennies grâce à la mondialisation, aux progrès de la technologie, à la réduction de la progressivité de l'impôt et au passage d'une économie industrielle à une économie de services. La plus grande intégration de l'économie mondiale et la rapidité de l'évolution technologique ont eu des résultats plus positifs pour les travailleurs et les gestionnaires hautement qualifiés. Ceux qui le sont moins ont été forcés de livrer concurrence à des travailleurs d'économies en développement et ont

réalisé des gains très inférieurs. Alors que la politique interne peut certainement régler les problèmes d'imposition et de transfert, lesquels affectent la distribution finale du revenu, les gouvernements trouvent très difficile d'influer sur les changements plus larges dans l'économie mondiale affectant les revenus marchands.

Le graphique suivant indique l'évolution des coefficients de Gini (essentiellement la mesure du pourcentage de redistribution du revenu nécessaire à l'élimination de toute inégalité du revenu) dans des pays de l'OCDE, entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 2000. L'inégalité des revenus a augmenté au Canada et aux États-Unis plus vite que dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais la majorité de ceux-ci ont également ressenti une augmentation de l'inégalité.

## La différence entre l'indice de Gini en fonction du revenu marchand ajusté et le revenu ajusté après impôt



SOURCE: Le Conference Board du Canada (2011) *Canadian Income Equality*.  
<http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/canInequality.aspx>

Figure 3

Il est important de noter, à l'examen des données sur l'inégalité, que celle-ci peut être mesurée en termes de revenu marchand (avant impôt et transferts), ainsi qu'en termes de revenu personnel disponible (après impôt et transferts). En prenant le cas du Canada, on constate à la Figure 2 que les inégalités du revenu marchand se sont accrues rapidement dans les années 1990, à l'instar de l'inégalité dans le revenu personnel disponible, mais à une moindre échelle. Les politiques du gouvernement ont donc eu un effet quelque peu bénéfique sur l'atténuation de l'augmentation des revenus personnels disponibles et des transferts après impôt.

La Figure 3 montre, toutefois, qu'alors que les politiques gouvernementales sont devenues progressivement redistributrices depuis les années 1980 jusqu'au milieu des

années 1990 (ainsi, la différence entre le coefficient de Gini pour la distribution du revenu marchand et celui de la distribution du revenu après impôt et transferts s'est accrue), on constate une réduction considérable du niveau de redistribution vers la fin des années 1990. L'impôt et les transferts ont ainsi réduit l'inégalité du revenu, mais l'impact est maintenant plus faible. C'est probablement le résultat de la réduction des paiements de transfert et la réduction subséquente des programmes provinciaux de bien-être (motivée par la volonté d'économiser, mais également par conviction philosophique dans certaines provinces, à l'instar des États-Unis, et la réforme du bien-être social). La redistribution par le biais de l'impôt et des transferts s'est aplanie depuis l'année 2000 et aussi bien le revenu marchand que le revenu personnel

disponible ont maintenu une relative stabilité. Néanmoins, la tendance vers une plus grande inégalité demeure évidente.

## Le gouvernement devrait continuer à améliorer la Prestation fiscale pour le revenu du travail

### AVEC LA SITUATION QUI S'AGGRAVE AU CANADA AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES, COMMENT LES GOUVERNEMENTS DEVRAIENT-ILS RÉAGIR ?

La grande tendance internationale vers l'accroissement de l'inégalité des revenus marchands dans les économies avancées va probablement au-delà des capacités des gouvernements fédéral et provinciaux à réagir, au moins à court terme. Mais comme nous l'avons déjà vu, les gouvernements sont en bonne place pour régler les inégalités du revenu personnel disponible, particulièrement par le biais de l'impôt et du système de transferts.

Le gouvernement actuel a, de fait, adopté de modestes mesures de réduction de l'inégalité du revenu. Depuis 2006, l'exemption personnelle de base a été augmentée, la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) et la Prestation fiscale pour le revenu du travail (PFRT) ont été adoptées et la TPS (taxe sur les produits et services) a été réduite – des mesures visant toutes à profiter aux foyers à faible revenu (même si de nombreuses critiques disaient que la PUGE et la réduction de la TPS devraient être remaniées de manière plus progressive). Il en a résulté que les données de Statistique Canada montrent que même si le revenu marchand des foyers dans les plus bas quintiles a chuté entre 2005 et 2009, le revenu personnel disponible après impôt et transferts s'est quant à lui accru pour ce groupe, et la part relative du revenu personnel disponible est demeurée constante.

On devrait pousser le gouvernement à persévérer dans les directions qu'il s'est lui-même fixées, tout en gardant à l'esprit l'impact des modifications à l'impôt et aux transferts sur les groupes ayant les revenus les plus faibles. Plus précisément, le gouvernement devrait continuer à améliorer la PFRT. (NB : Eric, for the call out make this long form)

La PFRT, mise en œuvre en 2007 et étendue en 2009, est l'une des mesures les plus importantes de réduction de la pauvreté adoptée au cours des dernières années. Elle vient s'ajouter aux rentrées de ceux à revenu faible et contribue à éliminer les désincitatifs au travail rémunéré, et ainsi faire en sorte que les gens préfèrent le travail à l'aide sociale. De la manière dont elle a été conçue au départ, la PFRT a toutefois été fixée à un seuil si bas qu'elle éliminait de nombreux travailleurs pauvres. Des améliorations apportées dans le budget de 2009 font en sorte que quiconque travaille à temps plein au salaire minimum puisse en profiter. Au fil du temps, le gouvernement fédéral devrait continuer d'étendre la PFRT aux échelons salariaux plus élevés, et les provinces devraient intégrer leurs programmes de soutien au revenu à ceux d'Ottawa pour en augmenter les effets.

Le gouvernement devrait également poursuivre l'amélioration des prestations pour enfants. Le gouvernement actuel a adopté la Prestation universelle pour la garde d'enfants, similaire à l'ancienne allocation familiale, et a restauré une déduction d'impôt par enfant. Certains critiques des politiques sociales prétendent que ces mesures, qui ne ciblent pas les foyers à faible revenu, sont rétrogrades. Toutefois, le fait de restaurer une forme de reconnaissance universelle de la valeur sociale de l'éducation des enfants constituait un objectif important – et politiquement apprécié – du gouvernement actuel et il répugnerait à l'abandonner. Ayant restauré une touche d'universalité au système de prestation pour enfant, le gouvernement devrait cependant faire en sorte que les prochaines augmentations ciblent les foyers à faible et moyen revenu

par le biais de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et le Supplément de la prestation nationale pour enfant (SPNE).

Alors que l'amélioration progressive de programmes comme la PFRT et la PFCE se fait, ses mesures n'auront qu'un modeste impact sur l'inégalité des revenus. Je suis toutefois d'avis qu'en ce moment cette voie est raisonnable. À mesure que le gouvernement cherche à éliminer l'important déficit encouru en réaction à la récente récession – et compte tenu de la lenteur et l'incertitude de la reprise – il est peu probable qu'un gouvernement quelconque veuille augmenter sensiblement les impôts pour financer des avantages sociaux plus importants. Il est plutôt possible de convaincre les gouvernements d'établir des programmes qu'ils ont déjà mis en place ou améliorés, comme la PFRT et la PFCE.

Les seules modifications de l'impôt et des prestations ne seront pas en mesure d'inverser une tendance vieille de 30 ans vers l'inégalité des revenus dans les économies avancées – bien qu'elles puissent peut-être mettre un frein à l'augmentation des inégalités dans les revenus personnels disponibles. Mais les gouvernements devraient également garder à l'esprit les autres moyens d'assurer la cohésion sociale en assurant aux gens un traitement égal et le respect qui leur est dû en tant qu'égaux, même s'il existe de profondes disparités de revenu. Comme l'a dit l'écrivain américain Mickey Kaus, à mesure que les disparités de revenu deviennent plus difficiles à corriger par le biais de mesures politiques conventionnelles, les gouvernements devraient adopter des politiques qui ne font que tenter de réaliser une distribution plus équitable du revenu à des politiques visant à accroître l'égalité civique en mettant l'accent sur des institutions communes au sein desquelles les citoyens se rencontrent en toute égalité, quel que soit leur revenu.<sup>4</sup>

Au Canada, nous avons la chance de posséder plusieurs de ces institutions publiques – comme les écoles publiques et le système universel de soins de santé. Bien que

beaucoup de gens préconisent une réforme des soins de santé et de l'éducation, pour en réduire les coûts ou améliorer leur efficacité, les décideurs politiques devraient garder à l'esprit le fait que ce sont là des institutions qui préservent la cohésion et l'équité sociales, et que des réformes orientées vers les marchés de l'éducation et des soins de santé devraient être structurées de manière à ce qu'elles ne permettent pas seulement à ceux qui sont à l'aise d'acheter de meilleurs services ou de s'exempter de ces importantes institutions.

Les gouvernements peuvent également chercher à trouver d'autres moyens de favoriser la cohésion sociale et l'engagement civique, que ce soit par le biais d'un service de volontariat ou militaire, ou par une meilleure connaissance et une plus grande fierté de l'histoire et de la culture canadiennes. Le gouvernement actuel a adopté quelques mesures à ce chapitre. Il devrait également garder à l'esprit que la promotion des valeurs communes de la citoyenneté représente un élément important d'équité sociale. Comme l'inégalité extrême du revenu peut nuire à la cohésion sociale, des mesures visant à améliorer l'engagement civique peuvent aider les citoyens à interagir en tant qu'égaux dans des domaines clés de la vie publique et des services sociaux.

Alors que l'économie croît, le gouvernement devrait adopter un mélange de stratégies. Il devrait augmenter suffisamment les prestations des travailleurs pauvres et des familles à faible revenu, pour faire en sorte que le quintile le plus bas continue d'augmenter son niveau de revenu personnel disponible en termes absolus et relatifs. Et parallèlement, adopter des mesures visant l'amélioration de l'égalité civique par le biais de la protection d'institutions publiques importantes et de l'amélioration du bon sens citoyen. Grâce à ces mesures, le Canada peut s'assurer que les grandes tendances plus générales qui mènent aux inégalités ne nuisent pas à la cohésion sociale et à la notion d'égalité civique qu'exige une société démocratique libre. ■

<sup>4</sup> Kaus, M. (1992) *The End of Equality*. New York: Basic Books.

# REDISTRIBUTION DES REVENUS AU CANADA

ANDREW SHARPE

**Andrew Sharpe** est le directeur exécutif du Centre d'étude des niveaux de vie, organisme caritatif dont le siège, qu'il a fondé en 1995, est à Ottawa. Précédemment, il avait été directeur du Centre canadien du marché du travail et de la productivité et chef de la section d'Analyse du secteur des entreprises au ministère des Finances. Il a également fondé et dirigé l'International Productivity Monitor et a occupé le poste de directeur de l'International Association for Research in Income and Wealth. Il a reçu son doctorat en économie de l'université McGill en 1982.

La majorité des pays développés ont subi une augmentation des inégalités du revenu marchand au cours des dernières décennies. On a identifié un certain nombre de facteurs causant ce phénomène. Le déclin de la syndicalisation s'est traduit par une baisse du nombre de travailleurs bénéficiant des fruits de négociations collectives, un élément égalisateur de la distribution des revenus. Dans plusieurs cas, le gouvernement n'a pas réussi à augmenter le salaire minimum pour qu'il s'aligne sur l'ensemble des gains salariaux, désavantageant en cela les travailleurs les moins bien payés. La déréglementation a souvent nui à certains groupes, les camionneurs et les employés de cabine de lignes aériennes par exemple, comme l'a fait d'ailleurs la privatisation de certains services publics.

Parallèlement, l'évolution technologique fondée sur les compétences, découlant de la révolution des technologies de l'information, a réduit la demande totale pour les services de ceux qui n'ont reçu que peu d'instruction. En outre, la mondialisation s'est traduite par la sous-traitance par les employeurs de leur production à des pays dont la main-d'œuvre est moins onéreuse. Cela diminue le pouvoir de négociation des travailleurs et, du même coup, leurs revenus.

À l'autre extrémité de l'échiquier, des procédures défaillantes de la surveillance de la gouvernance d'entreprise ont eu pour résultat d'augmenter massivement les salaires des PDG par rapport à ceux des travailleurs. Cela a considérablement augmenté le revenu du 1 pour cent, le groupe de revenu qui a mené à lui tout seul pratiquement à l'augmentation récente de l'inégalité. Des pratiques beaucoup trop généreuses de rémunération dans le secteur financier ont également contribué à d'importantes augmentations des revenus de ceux qui gagnaient le plus.

À l'échelle des foyers, l'homogamie accrue, définie comme étant une tendance au mariage entre gens de mêmes compétences et éducation (un médecin mâle qui épousait dans le temps une infirmière s'est transformé pour épouser aujourd'hui une médecin), a mené à une augmentation du nombre de foyers où les conjoints gagnent tous les deux des salaires élevés.

## L'IMPACT DES TRANSFERTS DE REVENU ET D'IMPÔT SUR L'INÉGALITÉ AU CANADA

La distribution des revenus est significativement influencée par la politique gouvernementale. Statistique Canada produit des estimations

## Rapport du quintile au sommet à celui de la base au Canada, ajusté selon la taille de la famille

	Revenu marchand	Revenu total	Revenu après impôt
1981	9,70	5,66	4,78
1989	10,26	5,60	4,57
2000	13,13	6,95	5,69
2009	14,28	7,06	5,64

### Point de changement

1981–1989	0,6	-0,1	-0,2
1989–2000	2,9	1,3	1,1
1981–2000	4,6	1,4	0,9
1981–2009	1,1	0,1	0,0

### Croissance totale %

1981–2009	47,2	24,7	18,1
-----------	------	------	------

SOURCE: Statistique Canada (2011) *Le revenu au Canada 2009*.

**Figure 1**

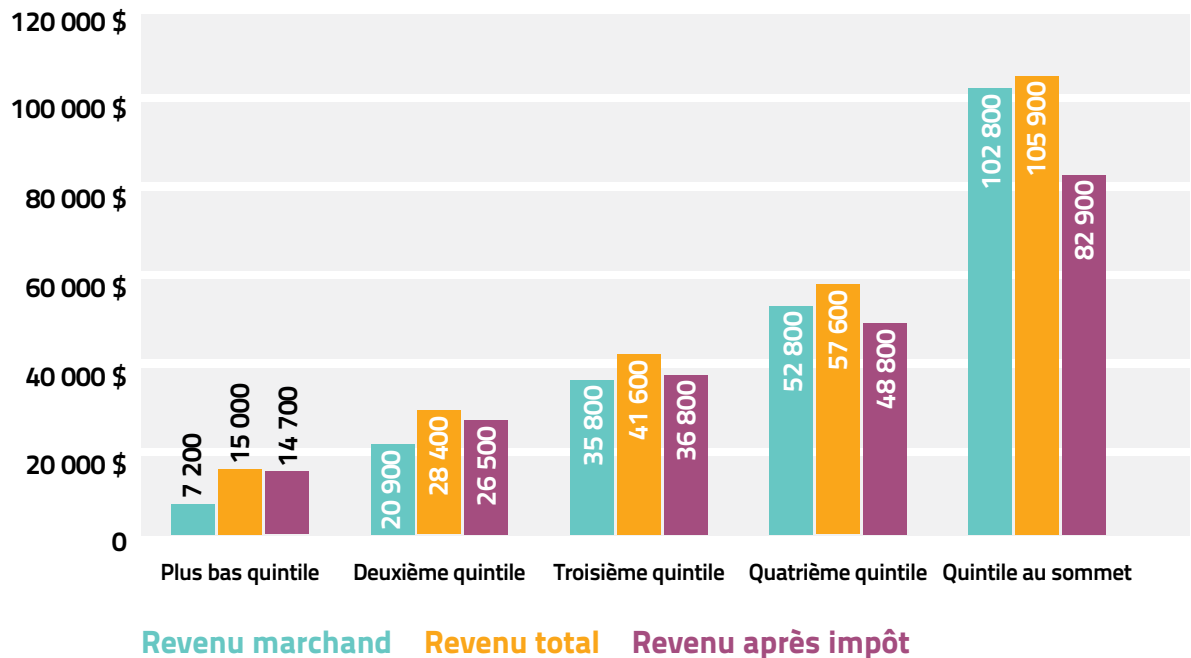
sur la distribution des revenus en fonction de trois facteurs : (i) le revenu marchand, qu'on définit comme étant les revenus additionnés du produit d'investissements et de régimes privés de retraite; (ii) le revenu total qui comprend les paiements de transfert; et (iii) le revenu après impôt (qui comprend la totalité des taxes et des transferts). C'est la distribution après impôt qui est la plus pertinente au plan de la consommation privée, dans la mesure où elle reflète l'inégalité d'accès à la production commercialisée. Elle ne reflète toutefois pas l'accès aux services publics. Une fois qu'on en tient compte, nous constatons que l'image est quelque peu différente, comme je l'explique ci-dessous.

En 2009, le rapport entre le quintile supérieur du revenu marchand et le quintile le plus bas était de 14,28 à 1.<sup>1</sup> Pour chaque dollar de revenu marchand du quintile supérieur

gagné par une personne du quintile le plus bas, une personne du quintile au sommet a reçu 14,28 \$ (Figure 1). Les transferts de revenus ont significativement augmenté le revenu total de ceux qui se trouvent dans le plus bas quintile et a réduit le rapport entre le revenu le plus haut/bas du quintile de moitié à 7,06 à 1. Cela découle du taux élevé de transferts gouvernementaux pour le plus bas quintile (s'établissant à 52,0 pour cent du revenu total ajusté de ce quintile) à comparer au quintile le plus haut (2,9 pour cent). Le rapport final après impôt entre les quintiles les plus hauts et les plus bas était quand même inférieur et s'établissait à 5,64 pour 1, ou 40 pour cent du rapport du revenu marchand. La Figure 2 indique les chiffres absolus des différentes mesures touchant les revenus pour l'année 2009.

<sup>1</sup> Le quintile est la portion d'une fréquence de distribution comprenant le cinquième de l'échantillon total. Le quintile le plus élevé représente le revenu moyen ajusté de 20 pour cent de toutes les familles qui ont réalisé le revenu le plus élevé; le quintile le moins élevé est le même pour ceux ont les revenus les moins élevés. La distribution du quintile ne tient compte que de familles économiques (pas d'individus sans attaches) et est ajusté pour tenir compte des changements touchant la taille de la famille au fil du temps.

## Pourcentage de changement du revenu pour les familles économiques 1981-2009



SOURCE: Statistique Canada (2011) *Le revenu au Canada 2009*.

Figure 2

Pour effectuer le suivi des tendances de l'inégalité des revenus, le coefficient de Gini est un indice parfaitement adéquat. Il reflète la dispersion de la distribution des revenus, et ses valeurs s'étendent de 0 à 1. Alors qu'une valeur égalant à zéro indiquerait que le revenu est équitablement divisé entre Canadiens, une valeur égalant à 1 signifierait qu'un seul foyer reçoit tous le revenu de l'économie. Ainsi, lorsque l'inégalité des revenus augmente, le coefficient de Gini grimpe et vice-versa.

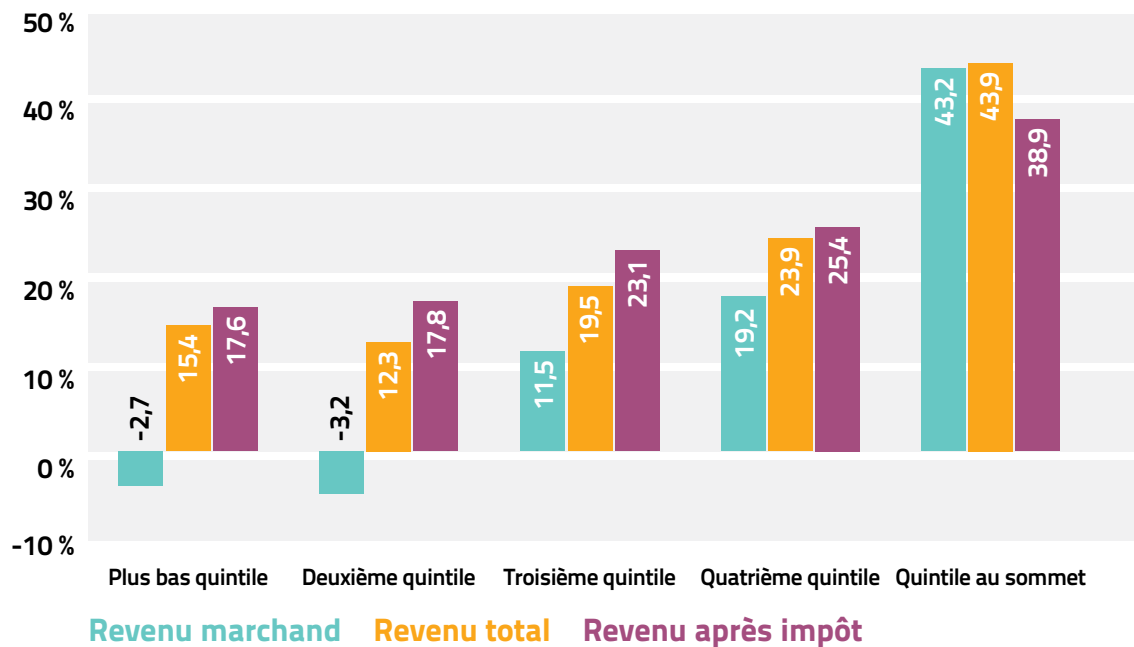
Le coefficient de Gini donne les mêmes résultats concernant l'impact des transferts et de l'impôt sur l'inégalité des revenus. En 2009, le coefficient de Gini pour le revenu marchand s'établissait à 0,515. Lorsqu'on a ajouté le transfert des revenus, le coefficient a chuté de 16,5 pour cent (0,085 points) pour s'établir à 0,430. Lorsqu'on tient compte de l'impôt, il était de 0,3 encore plus inférieur et s'établissait à 0,394, soit une baisse additionnelle de 7,00 pour cent.

L'inégalité des revenus après impôt telle que l'exprime le coefficient de Gini s'établissait ainsi aux environs du trois-quarts (76,5 pour cent) du niveau d'inégalité du revenu marchand.

### COMMENT LES MESURES DE REDISTRIBUTION ONT-ELLES CHANGÉ AU FIL DES ANNÉES ?

La Figure 1 montre le degré auquel l'impôt et les transferts ont réduit les inégalités du revenu marchand au cours de la période de 1981 à 2009. En 1981, le rapport entre le quintile le plus bas et le quintile le plus haut du revenu après impôt et transferts était de 4,78, soit la moitié de ce qu'il aurait été pour le revenu marchand (9,7). En 2009, ces chiffres étaient passés à 5,64 (après impôt et transferts) et 14,28 (marchand). En termes plus simples, l'inégalité du revenu après impôt a augmenté alors de 18,1 pour cent au cours de cette période pendant que l'inégalité du revenu marchand augmen-

## Pourcentage de changement du revenu pour les familles économiques, 1981 – 2009



SOURCE: Statistique Canada (2011) *Le revenu au Canada 2009*.

Figure 3

taut de 47,2 pour cent. Les mesures redistributrices avaient plus d'effet sur les quintiles les plus bas en 2009 qu'en 1981. Mais de telles mesures n'étaient pas assez fortes pour compenser pleinement la significative montée de l'inégalité marchande durant cette période.

Les coefficients de Gini de l'époque dévoilent des éléments semblables. Le Canada était une société plus inéquitable en 2009 qu'en 1981 en termes de distribution des revenus, mais la situation aurait été plus inéquitable sans le taux plus élevé de redistribution par l'État.<sup>2</sup> Au cours de cette période, on constate une augmentation sensible de l'inégalité du revenu après impôt dans ce pays : le gouvernement aurait pu, et pourrait encore, en faire plus pour compenser les inégalités croissantes du marché.

Comme on l'a déjà fait remarquer, le 1 pour cent supérieur a accumulé des sommes

faramineuses au cours des dernières années. Le revenu marchand du 1 pour cent des foyers super-riches a augmenté de 5,9 points de pourcentage, passant de 7,7 pour cent en 1982 à 13,8 pour cent en 2007, soit le total de la part du revenu accru pour le quintile supérieur en tant qu'ensemble.<sup>3</sup> Le revenu après impôt du 1 pour cent supérieur a augmenté de 3,4 points, passant de 6,5 pour cent à 9,9 pour cent, entre 1982 et 2007. Cela signifie que 1 pour cent des foyers canadiens détenait quelque 10 pour cent de notre revenu total, soit une tendance vers la polarisation du revenu qui est à la fois très inquiétante et très publique. Une telle accumulation au sommet a certainement contribué à faire croire que dans l'ensemble, l'inégalité a crû d'avantage, or ce n'est pas le cas. C'est là quelque chose dont il faudra particulièrement tenir compte en élaborant les politiques gouvernementales futures de redistribution.

<sup>2</sup> Heisz (2007) est arrivé à une conclusion semblable pour la période 1981 à 2004. Bien que les gouvernements font actuellement plus de redistribution qu'en 1981 – tel que mesurée par son impact sur le revenu après impôt par rapport au revenu marchand – une étude de l'OCDE a conclu que l'étendue de cette redistribution a diminué depuis 1994 (OCDE 2008). Cette baisse est due principalement au rôle déclinant des transferts, notamment des prestations de bien-être social et de l'assurance-emploi.

### UNE APPROCHE PLUS LARGE DE LA REDISTRIBUTION

Les discussions sur la redistribution se déroulent généralement dans le cadre de l'impôt et des paiements de transfert gouvernementaux, et de leurs effets sur les différents groupes de revenu. Mais les problèmes sont beaucoup plus étendus. La discussion peut s'élargir pour inclure les dépenses du gouvernement sur des biens publics, comme l'éducation et la santé, et la manière dont ces dépenses sont réparties parmi les groupes. On peut également prendre en compte d'autres ventilations de la population en fonction par exemple du groupe d'âge, de niveaux d'éducation atteints et des régions.

Les différents types de programmes de dépenses publiques produisent différentes retombées sur la redistribution. Par exemple, les dépenses absolues sur les soins de santé ont été semblables à travers tous les groupes de revenu, suggérant un effet d'égalisation sur l'ensemble de la distribution des revenus, étant donné que cette dépense représente une plus grande part, selon une définition plus large, du revenu des défavorisés que du revenu des riches. Au contraire, les dépenses en éducation se concentrent dans les quatre quintiles supérieurs et sont beaucoup plus faibles dans le quintile inférieur, due en grande partie aux taux différentiels d'inscriptions au cycle d'études postsecondaires.

Cette approche élargie de la redistribution souligne le rôle important de redistribution que jouent les dépenses gouvernementales sur les biens et services, comme la santé et l'éducation. Les services publics constituent par conséquent un élément essentiel des efforts de redistribution du gouvernement. L'érosion des services publics aura par conséquent pour effet d'augmenter l'inégalité, ce qui ne figure généralement pas en bonne place dans les discussions lorsque des compressions de dépenses sont proposées.

Un autre élément intéressant à souligner, qui apparaît lorsqu'on examine plus largement les problèmes de distribution, est celui de la plus large redistribution au Canada en termes de dépenses gouvernementales nettes qui affecte toutes les générations, et non des groupes de revenu. En 2005, les foyers dirigés par une personne âgée de 65 ans ou plus recevaient 24 091 \$ en moyenne des dépenses gouvernementales nettes, à comparer à -2 452 \$ pour les foyers dirigés par une personne de moins de 65 ans. Cette situation reflète les prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti accordés aux aînés, les dépenses plus élevées en soins de santé pour ce groupe et l'impôt plus faible qu'il paye, réfléchissant ainsi un revenu plus faible.

Cette redistribution générationnelle fait normalement partie du contrat implicite entre

## L'érosion des services publics aura par conséquent pour effet d'augmenter l'inégalité

Le Centre d'étude des niveaux de vie a récemment publié un rapport qui offre une analyse élargie des effets nets de la redistribution de l'impôt et des dépenses totales du gouvernement.<sup>4</sup> Ce rapport concluait qu'en 2005, la dernière année pour laquelle ces données étaient publiées, les dépenses nettes du gouvernement au Canada s'établissaient à 2 557 \$ (2 000 \$ US) par foyer, constituées de 11 653 \$ en transferts du gouvernement (c.-à-d., en programmes de soutien au revenu), 9 396 \$ en consommation publique (ex., éducation, santé) et -18 401 en impôt. Un foyer appartenant au quintile inférieur de revenu recevait 4 245 \$ en dépenses nettes du gouvernement, dans le deuxième plus bas quintile 6 065 \$, le quintile du milieu recevait 7 588 \$, le quatrième 4 707 \$, et le sommet du quintile 9 821 \$.

Il est remarquable que ce soit le quintile du milieu, pas le quintile inférieur, qui profite le plus des dépenses gouvernementales nettes, et que ce soit le quintile du sommet qui en profite le moins (surtout à cause de l'impôt plus élevé payé par les foyers de ce quintile).

<sup>3</sup> Veall, M. (2010) « Top Income Shares in Canada: Updates and Extension ». *Working Paper Department of Economics, McMaster University*. (<http://worthwhile.typepad.com/veall.pdf>)

<sup>4</sup> Sharpe, A., Murray, A., Evans, B. et Hazell, E. (2011) « The Levy Institute Measure of Economic Well-being: Estimates for Canada, 2000 and 2005 ». *CSLS Research Report 2011-09*.

l'État et la population, en vertu duquel les citoyens paient l'impôt au cours de leur vie active et ensuite reçoivent un important soutien au revenu et des prestations de soins de santé au cours de la dernière partie de leur vie. Toutefois, cet aspect de redistribution totale peut être facilement oublié. Les gens ont tendance à croire que la majorité de leurs contributions aux efforts de redistribution favorise les groupes aux plus faibles revenus, alors qu'en réalité ils favorisent les aînés (il y a bien sûr certains chevauchements entre ces deux groupes).

## LES RÉPONSES POLITIQUES

À cause de la mondialisation et de l'évolution technologique, les dernières décennies ont vécu des changements fondamentaux qui ont affecté le marché canadien de la main-d'œuvre et la société en général. Durant cette période, les politiques de redistribution ont joué un rôle clé dans la réduction de l'inégalité du revenu au Canada. Toutefois, le système d'impôt/transfert devrait faire en sorte de s'assurer que la distribution après impôt du revenu dans ce pays demeure dans une fourchette socialement acceptable.

Le système doit évoluer pour garder le pas avec le contexte économique qui évolue constamment. Dans un récent article, Robin Boadway de l'université Queen's a soutenu de façon convaincante que le rôle de redistribution du système d'impôt/transferts au Canada est inadéquat et exige d'être repensé.<sup>5</sup> Il fait remarquer que dans l'ensemble la structure des taux du système d'impôt s'est considérablement aplatie, surtout au niveau provincial, et que les transferts aux plus défavorisés, comme les prestations de bien-être social, se sont détériorés depuis les 30 dernières années. À son avis, un système équitable de transferts d'impôt devrait redistribuer de manière à compenser les (dés) avantages qui affectent des gens « du seul fait de leur naissance ».

M. Boadway défend un programme d'égalité des chances. Celui-ci constituerait une modification importante du système en

place et qui consiste en grande partie à se préoccuper des résultats et de l'atténuation des excès des répartitions du marché, avec relativement peu de considération pour des points de départ.

M. Boadway cible particulièrement l'inégalité intergénérationnelle et l'accès à l'éducation postsecondaire.

### // L'inégalité intergénérationnelle

À la différence de tous les autres pays développés, notamment des États-Unis, le Canada n'a pas adopté de taxe successorale. L'adoption d'une telle taxe pourrait contribuer sensiblement à une plus grande égalité des chances dans ce pays et devrait, à terme, avoir un effet modérateur sur les inégalités du revenu marchand. Les problèmes critiques de la mise en œuvre comprennent celui du seuil de revenu auquel l'impôt prend effet (les gens ayant des successions relativement modestes ne devraient pas être touchés par cette mesure) et comment minimiser les possibilités d'évasion fiscale pour les riches.

### // L'éducation postsecondaire

Nombre d'échecs marchands ont été associés à l'éducation postsecondaire. L'éducation constitue une forme particulièrement risquée d'investissement : les personnes à faible revenu subissent des contraintes pécuniaires à cause des difficultés qu'ils éprouvent à contracter des emprunts en échange de futur capital humain, et les personnes défavorisées sont mal préparées au succès. Les politiques gouvernementales sont nécessaires pour redresser ces échecs marchands. Cela, à son tour, contribuera à la réduction de l'inégalité alors que plus de gens des quintiles inférieurs pourront accéder aux types d'éducation leur permettant une mobilité verticale sur l'échelle salariale. Les politiques

<sup>5</sup> Boadway, R. (2011) « Rethinking Tax-Transfer Policy for 21st Century Canada » en Gorbet, F. & Sharpe, A. (eds.) *New Directions for Intelligent Government in Canada: Papers in Honour of Ian Stewart*. Ottawa: CSLS.

potentielles dans ces domaines comprennent une plus grande mise à l'abri de l'investissement en capital humain par le biais du système d'imposition (par exemple, une gamme plus vaste de déductions pour des dépenses reliées à l'éducation), un système totalement financé de prêts étudiants en fonction du revenu, et plus de subventions aux étudiants de familles à faible revenu.

Un degré raisonnable d'égalité est perçu par la grande majorité comme formant un objectif sociétal clé. Compte tenu que le marché tend par lui-même à produire des inégalités, il devient important de voir le gouvernement intervenir par le biais de politiques de redistribution pour compenser les forces du marché et faire en sorte que les inégalités de revenu se maintiennent dans des limites socialement acceptables. Ces politiques prennent trois formes : la première, les politiques d'impôt/transferts creusent un fossé entre les parts de revenu marchand et de revenu après impôt; la deuxième, les dépenses du gouvernement sur les biens et services publics, comme l'éducation et la santé, sont profondément égalisatrices (quelque chose qui doit être clairement reconnu alors que nous préparons l'avenir de ces types de services); la troisième, l'égalité des chances peut atténuer, en premier lieu, la croissance des inégalités du marché.

La voie d'avenir du Canada pour devenir une société plus égalitaire doit inclure les trois approches politiques. Les programmes efficaces d'aide aux groupes défavorisés devraient être étendus et la contribution que font les riches pour réaliser une plus grande égalité doit augmenter. Les services publics dont tous les citoyens bénéficient, comme les transports publics, devraient être développés d'avantage. Les mesures qui favorisent l'égalité des chances, comme la taxe successorale et un meilleur accès à l'éducation postsecondaire par les pauvres, devraient également être mises en œuvre.

Le mouvement Occupy Wall Street a attiré l'attention du monde sur la croissance des inégalités. De nombreux leaders politiques, dont le gouverneur de la Banque du Canada et le ministre des Finances, se sont montrés compréhensifs à l'endroit des revendications de ce mouvement. La situation offre une occasion historique pour les Canadiens de repenser leur approche du traitement de l'inégalité. Il est urgent d'entamer un débat national sur la manière dont les gouvernements au Canada peuvent le plus efficacement redistribuer le revenu pour prévenir la croissance des inégalités. ■

## RÉFÉRENCES

- Heisz, A. (2007) « Inégalité et redistribution du revenu au Canada : 1976 à 2004 ». Statistique Canada *Direction des études analytiques documents Numéro 298*.
- OCDE (2008) *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- Sharpe, A. & Ross, C. (2011) « The Living Standards Domain of the Canadian Index of Well-being: An Update ». *CSLS Research Report 2011-15*.

# L'INÉGALITÉ N'EST PAS INÉVITABLE

SHERRI TORJMAN ET KEN BATTLE

Voilà ce qu'il en est au fond :

- // La pauvreté et l'inégalité importent
- // Les gouvernements jouent un rôle crucial dans le combat contre la pauvreté et l'inégalité
- // Le gouvernement fédéral détient les leviers clés actuels

## LA PAUVRETÉ IMPORTE

Le Canada a acquis une réputation mondiale de nation éprise de paix et de stabilité. À l'intérieur de nos frontières, nous nous faisons une idée aussi lumineuse de ce que nous sommes. Une enquête du Centre d'étude des niveaux de vie a conclu que la majorité des Canadiens sont satisfaits de leur sort, ou très satisfaits.<sup>1</sup> Le 1er juillet, le magazine de langue anglaise *Maclean's* publiait un article narrant les raisons pour lesquelles c'était le bon moment de vivre au Canada.

Malheureusement, tout cet optimisme n'éclaire aucunement les problèmes sérieux qui menacent en profondeur.

Beaucoup trop de Canadiens ne pensent pas faire partie des gens heureux. Ce sont les familles défavorisées. Ce sont les ménages qui consacrent une part plus importante que la moyenne à l'achat de nourriture,

d'habillement et au logement. Chaque jour se révèle une lutte pour arrondir les fins de mois. Selon l'expression acerbe de Mel Hurtig, ils doivent choisir entre nourrir les enfants et payer le loyer.<sup>2</sup>

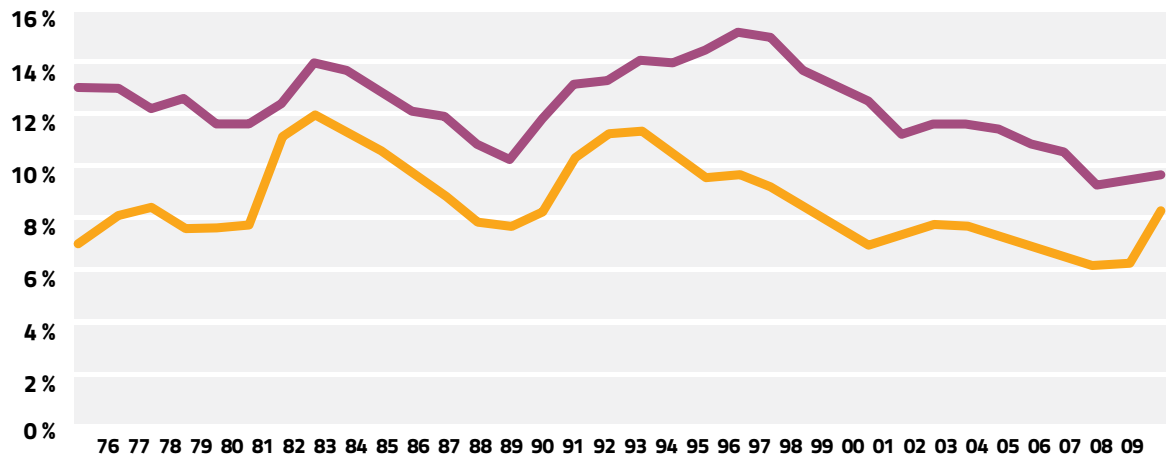
Selon les dernières statistiques, en 2009, on comptait quelque 3,2 millions de Canadiens – un sur 10 – à faible revenu. Cette moyenne nationale cache le fait que certains groupes (notamment les Autochtones, les immigrants de fraîche date et les personnes handicapées) courent un plus grand risque de pauvreté. Il n'est pas surprenant de voir les taux de pauvreté grimper et chuter parallèlement aux cycles économiques comme l'illustre la Figure 1 qui indique la correspondance étroite entre le faible revenu et les taux de chômage.

Les fluctuations de la ligne pauvreté vers le haut et le bas suffisent à rendre malade; c'est du moins la conclusion d'un corpus émergent de preuves internationales. De tous les dangers qui menacent la vie en dessous du seuil de la pauvreté, aucun ne sépare aussi clairement les Canadiens à faible revenu du reste de la société que ne le fait l'écart dans l'état de santé. L'espérance de vie de ceux à faible revenu est inférieure à la moyenne

**Sherri Torjman** est vice-présidente du *Caledon Institute for Social Policy*. Elle a œuvré à des domaines comme la réforme du bien-être social, la formation personnalisée, le revenu et le soutien pour les personnes invalides, la dimension sociale de développement durable et la réduction de la pauvreté communautaire. En 2006, elle a rédigé l'ouvrage intitulé *Shared Space: The Communities Agenda*. Elle a conseillé le gouvernement sur des questions touchant les mesures fiscales à l'intention des personnes handicapées, ainsi que sur les soins de l'enfant et des invalidités en général. En 2010, Mme Torjman recevait le Top 25 Canadians Award décerné par l'Association des retraités.

<sup>1</sup> Centre d'étude des niveaux de vie (2011) « Happiness as a Goal for Public Policy: Ready for Primetime? ». *CSSLS Research Note* 2011-1. (<http://www.csls.ca/notes/Note2011-1.pdf>)

## Taux des faibles revenus et taux de chômage, 1976 – 2009



SOURCE: Statistique Canada

Taux des faibles revenus Taux de chômage

Figure 1

**Ken Battle** est le président du

*Caledon Institute of Social Policy*. Avant de fonder l'institut en 1992, il a administré le Conseil national du bien-être social, un conseil consultatif constitué de citoyens qui prodigue ses conseils à la ministre de la Santé nationale et du bien-être social. M. Battle a reçu une éducation universitaire à l'université Queen's et à l'université d'Oxford, et a enseigné à Queen's et à l'université Carleton. Il a conseillé le gouvernement fédéral sur des problèmes essentiels de politique sociale. M. Battle a été décoré de l'Ordre du Canada en 2000 et du *Saskatchewan Distinguished Service Award* en 2004.

<sup>2</sup> Hurtig, M. (2000) *Pay the Rent or Feed the Kids?* Toronto: McClelland & Stewart.

<sup>3</sup> Toutes ces études sont cités par l'Ontario Association of Food Banks (2008) *The cost of Poverty: an Analysis of the Economic Cost of Poverty in Ontario* (pp. 7 et 17).

et court un plus grand risque de maladie et d'invalidité que ceux plus nantis.

La lutte pour pouvoir survivre avec un revenu inadéquat accroît les possibilités de stress, sa fréquence et sa sévérité, et augmente de ce fait la sensibilité des parents et des enfants aux problèmes physiques, psychologiques et sociaux. La relation entre le niveau du revenu et ces types de risque est généralement forte et inversée.

Les effets de la pauvreté se font sentir très tôt dans la vie. Les chances de voir un premier anniversaire de naissance sont généralement plus minces dans le cas des bébés de familles défavorisées, plus particulièrement les enfants autochtones. L'insuffisance de poids à la naissance constitue un important indice prédictif du développement difficile de l'enfant et de la mauvaise santé adulte.

Être pauvre signifie plus que la mauvaise santé. La pauvreté est un problème sérieux et persistant qui coûte cher aux Canadiens aux plans social, économique et personnel. La faiblesse du revenu mène à la perte de possibilités pour les personnes, l'économie et la société. La persistance de la faiblesse du revenu signifie que les gouvernements

sont appelés à assumer de fortes dépenses sociales dont les fonds devraient plutôt être consacrés aux programmes mêmes qui visent à prévenir la faiblesse du revenu et assurer son augmentation.

Un rapport publié aux É.-U. estime que la pauvreté chez les enfants coûte 500 milliards \$ par an – soit 4 pour cent du budget – à cause de la criminalité, du faible taux de productivité et de la mauvaise santé qu'elle entraîne. Une étude semblable publiée aux R.-U. estime son coût à 25 milliards £, soit 2 pour cent du PIB. Au Canada, à cause de la pauvreté, les gouvernements fédéral et provinciaux perdent entre 8,6 milliards \$ et 13 milliards \$ en recettes fiscales par année.<sup>3</sup>

### L'INÉGALITÉ ET LA PAUVRETÉ NE SONT PAS SYNONYMES : IL FAUT AUSSI EN TENIR COMPTE

La pauvreté n'est toutefois pas la seule préoccupation. Elle est étroitement liée – mais continue de s'en distinguer – au problème de l'inégalité qui représente l'écart entre le revenu moyen des foyers défavorisés et celui des ménages riches. Au cours des 25 dernières années, les revenus des riches au

Canada se sont accrus de 16 pour cent alors que ceux des défavorisés chutaient effectivement de 21 pour cent. La seule note positive à ce chapitre est que l'inégalité aurait pu être plus prononcée en l'absence de mesures gouvernementales sous forme de programmes sociaux redistributifs, d'impôts et d'avantages progressifs.

Les chiffres sont très éloquentes. Un corpus complet de preuves provenant de tous les coins du monde montre les effets très étendus et négatifs de l'inégalité extrême.

La recherche sur les inégalités dans le domaine de la santé et les déterminants sociaux de la santé a conclu que le statut social a un puissant effet sur la santé. Les dommages psychologiques qui résultent du fait de se trouver à la base de l'échelle socioéconomique peuvent être dévastateurs. Une étude d'avant-garde auprès des fonctionnaires du R.-U., par le biais d'une gradation du sommet à la base, a conclu que ceux qui occupaient des postes de niveau inférieur couraient trois fois plus de risques de mourir en une année que leurs supérieurs.

Les sociétés qui pâtissent d'inégalités substantielles en payent un jour ou l'autre le prix. Quelle que soit la richesse d'un pays, si l'écart entre groupes de revenu s'accroît sensiblement, il deviendra plus dysfonctionnel, violent et en mauvaise santé, aux plans physique et émotionnel. Les pays plus pauvres qui ont moins d'inégalités dans la distribution des revenus ont été trouvés, selon un large éventail d'indices, en meilleure santé et plus heureux que les nations plus riches, mais plus inégalitaires.

### **DIFFÉRENTS FACTEURS CONTRIBUENT À LA PAUVRETÉ ET À L'INÉGALITÉ**

La faiblesse du revenu est alimentée par des éléments très forts et profondément enracinés dans l'économie, dans les marchés de la main-d'œuvre et dans la société.

Contrairement à la perception publique, dans la majorité des cas la pauvreté n'est pas due à une condition héritée par un difficile

petit groupe qui transmet sa « détresse » d'une génération à l'autre. Lorsqu'un segment substantiel de la population réalise, à un moment ou l'autre, un faible revenu, la pauvreté devient transitoire plutôt que persistante. La majorité des défavorisés échappent à la pauvreté, et le risque de les voir rechuter diminue au fil des jours.

Certains groupes courent un plus grand risque de pauvreté persistante, notamment les parents célibataires, les personnes sans attache, les moins scolarisés, les immigrants de fraîche date et les personnes handicapées. Ils ont tendance à être défavorisés pour plus

---

## **Plus de la moitié des ménages à faible revenu peuvent être classés dans la catégorie des « travailleurs pauvres »**

---

de temps, souffrent de fréquents accès de pauvreté, et le plus longtemps ils restent en deçà du seuil de pauvreté, moins ils ont de chances d'échapper à la pauvreté.

La majorité des Canadiens comptent sur l'emploi pour assurer l'essentiel de leur revenu. Il n'est donc pas surprenant de constater que les vagues de chômage et de sous-emploi augmentent le risque de passer en deçà du seuil de pauvreté. Il est certain que lorsque le chômage augmente, comme lors des récessions de la dernière décennie, la faiblesse des revenus devient plus répandue et plus certaine.

Mais le chômage n'est pas le seul élément économique qui soit la cause de pauvreté. Le marché du travail même est la première cause de faiblesse du revenu. Plus de la moitié des ménages à faible revenu peuvent être classés dans la catégorie des « travailleurs pauvres ». Les membres de ces ménages travaillent à plein temps, mais ne gagnent pas suffisamment d'argent pour leur permettre de s'affranchir de la pauvreté.

Le problème est partiellement dû à la croissance de l'emploi « atypique », notamment le travail à temps partiel, saisonnier et temporaire. Parallèlement, ce phénomène s'est accompagné de l'érosion des salaires moyens, notamment les postes de gestion et ceux de col bleu bien rémunérés dans les industries traditionnelles, comme dans le secteur manufacturier et dans celui des transports.

Les facteurs sociaux contribuent aussi significativement à la pauvreté. Malheureusement, celle-ci est – littéralement – une question de maternité. L'enfantement et l'éducation des enfants sont des facteurs de vulnérabilité chez les femmes à la faiblesse du revenu, surtout s'il s'agit de mères célibataires.

Un nombre croissant de foyers ayant des enfants sont monoparentaux, principalement dirigés par des femmes. Les enfants élevés par des mères célibataires courent un risque plus élevé de pauvreté que ceux de foyers biparentaux – 21,5 pour cent à comparer à 9,5 pour cent respectivement (statistiques de 2009). Heureusement, on a accompli au fil des années des progrès remarquables dans la lutte contre la pauvreté chez les familles monoparentales, et ce grâce à l'augmentation des taux d'emploi des mères et l'amélioration des prestations pour enfants.

### LES GOUVERNEMENTS JOUENT UN RÔLE ESSENTIEL DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'INÉGALITÉ

La lutte contre la pauvreté signifie l'opposition à ces puissantes forces. Nous devons, entre autres mesures essentielles, disposer d'un plus grand nombre de bons emplois; investir dans la main-d'œuvre par le biais d'une éducation et d'une formation qui mène à des niveaux plus élevés de connaissances et d'aptitudes; assurer le salaire égal à travail égal; et faire respecter les ententes de pensions alimentaires pour enfants.

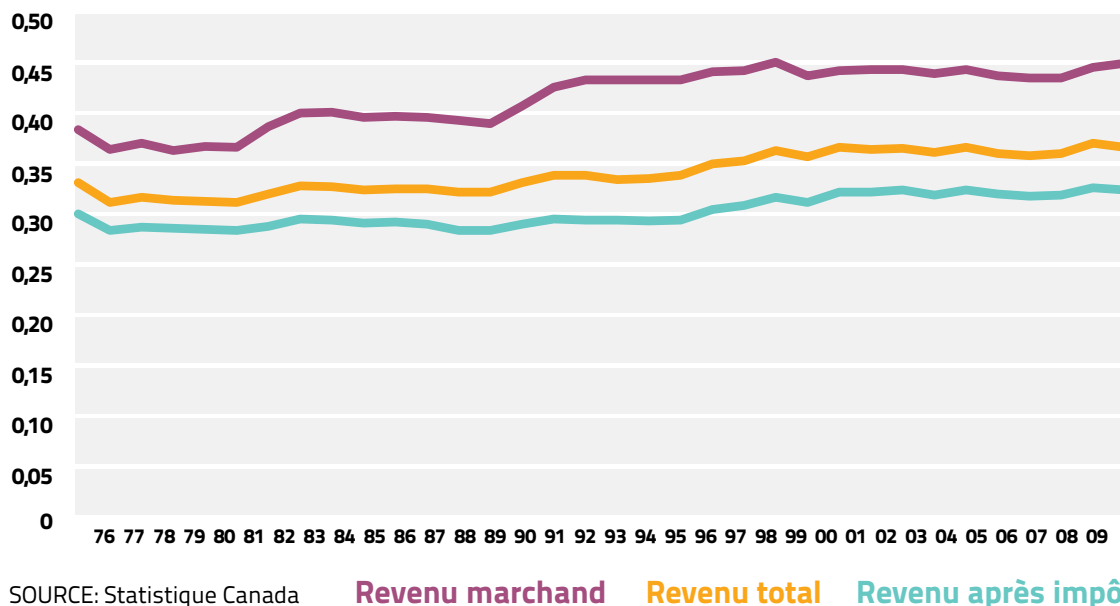
Bien que ces solutions préviennent la pauvreté chez certains Canadiens, elles ne

peuvent pas le faire chez d'autres. Les récessions continuent à infliger leurs ravages et ce qu'on qualifie de « mauvais emplois » devient maintenant une constante du marché du travail. De plus, certains groupes subissent ordinairement la pauvreté, et ce quel que soit l'état de l'économie – résultat de la discrimination en matière d'emploi (surtout dans le cas des immigrants), des faibles compétences professionnelles et scolarisation, surtout que de nos jours qu'on requiert minimalement des études de cycle postsecondaire.

C'est à ce stade que le gouvernement se trouve en bonne place pour intervenir. Ses initiatives peuvent contribuer à atténuer les facteurs économiques et sociaux qui contribuent à perpétuer la pauvreté. Ses mesures peuvent réduire l'écart croissant entre les pauvres et les riches : programmes de sécurité du revenu et mesures au sein du système d'imposition du revenu. Les programmes de sécurité du revenu pour les enfants, les aînés et les chômeurs versent de l'argent directement aux personnes et aux familles. Le système d'imposition redistribue les revenus et devient ainsi un autre instrument important et progressif pour s'attaquer à l'inégalité. Le Canada dispose d'un système progressif d'imposition, ce qui signifie que les impôts payés augmentent avec l'augmentation du revenu. Au cours des dernières années, les gouvernements provinciaux et fédéraux ont eu de plus en plus recours au système d'imposition pour distribuer des paiements en espèces aux Canadiens ayant de plus faibles revenus par le biais de crédits d'impôt remboursables.

Le suivi des tendances de l'inégalité des revenus est effectué par le biais d'une mesure statistique nommée « coefficient de Gini » qui peut s'échelonner théoriquement de zéro (chaque unité familiale aurait la même part de revenu) à un (une unité familiale aurait tout le revenu et les autres n'en auraient pas du tout). Plus le coefficient de Gini est élevé, plus le niveau d'inégalité du

## Les coefficients Gini indiquent une inégalité croissante parmi les familles canadiennes, bien que le gouvernement réduise les inégalités du marché



SOURCE: Statistique Canada

**Revenu marchand** **Revenu total** **Revenu après impôt**

Figure 2

revenu augmente. La Figure 2 fait le suivi de l'inégalité parmi les familles canadiennes depuis 1976.

La ligne mauve dans la Figure 2 représente l'augmentation de l'inégalité du marché depuis la moitié des années 1970 – de 0,387 en 1976 à 0,451 en 2009, soit une sensible augmentation de 17 pour cent. La ligne orange indique la tendance du coefficient Gini relativement au revenu familial et comprend les transferts et revenus de marché des programmes gouvernementaux de sécurité du revenu. La ligne bleue montre la tendance relative à l'inégalité, compte tenu de l'impôt sur le revenu et des transferts des programmes gouvernementaux de sécurité du revenu. Le coefficient Gini relatif au revenu après impôt a augmenté de 0,36 en 1976 à 0,329 en 2009, soit une augmentation de seulement 8 pour cent.

Les trois lignes se résument à ce qui suit :

Les interventions gouvernementales, sous forme de paiements de transfert et d'impôt progressif sur le revenu, réduisent l'inégalité du revenu du marché résultant des revenus d'emploi et d'investissements.

### LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DÉTIENT LES LEVIERS ESSENTIELS

La pauvreté et l'inégalité, ça compte – les gouvernements aussi! Mais tous les gouvernements n'ont pas les mêmes capacités.

Lorsqu'il s'agit de la pauvreté et de l'inégalité, le gouvernement fédéral est le seul gouvernement qui puisse assurer un traitement égalitaire à ses citoyens dans toutes les régions. En outre, le gouvernement dispose déjà des outils essentiels pour s'attaquer à la pauvreté à l'échelle canadienne, notamment les programmes de sécurité du revenu et le système d'imposition progressif.

Malgré le rôle important du système d'imposition, ce sont les programmes de sécurité du revenu qui ont le plus d'effet en termes de redistribution. Ces programmes se divisent en deux catégories : le supplément de revenu et le remplacement du revenu.

Les programmes de supplément de revenu soutiennent les faibles revenus. La Prestation fiscale pour le revenu de travail et la Prestation fiscale canadienne pour enfants constituent deux suppléments majeurs gérés par le gouvernement fédéral. Ils augmentent les faibles rémunérations et revenus respectivement. La plupart des provinces et territoires offrent des suppléments aux faibles revenus par les biais de leurs programmes d'avantages fiscaux pour enfants et les crédits d'impôt remboursables.

À titre de comparaison, les programmes de remplacement du revenu remplacent le revenu perdu à cause de conditions aussi banales que le chômage, l'invalidité et la retraite. L'assurance-emploi, la Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti/ et le Régime de pensions du Canada/Québec constituent le cœur des programmes de remplacement du revenu au Canada. Les provinces et territoires proposent d'autres programmes de remplacement du revenu : l'aide sociale (bien-être).

---

## La prestation pour enfants fait vraiment une différence

---

Bien que les programmes de remplacement du revenu du Canada ne soient pas parfaits, ce document cible exclusivement le supplément du revenu. Les améliorations des mesures relatives au supplément du revenu offrent les meilleures possibilités de marquer une réelle différence dans la lutte contre la pauvreté et l'inégalité. Voilà comment.

En ce moment, un travailleur sur quatre reçoit un salaire de 10 \$ de l'heure ou moins et près de la moitié de tous les ménages à

faible revenu comptent au moins un adulte qui travaille. C'est là le problème du travailleur pauvre.

L'un des moyens essentiels dont disposent les gouvernements pour aider le travailleur pauvre est de lui offrir un supplément de traitement. Le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan versent un supplément de traitement à ceux qui ont de bas revenus. Dans son budget de 2007, le gouvernement fédéral a déposé son programme de supplément du revenu, la Prestation fiscale pour le revenu du travail (PFRT). Lors de son énoncé économique de 2005, le ministre libéral des Finances, M. Goodale, avait proposé le PFRT qui a été repris par son successeur conservateur, M. Jim Flaherty, dans le budget de 2006 et mis en œuvre en 2007.

Bien que théoriquement prometteuse, la PFRT versait la maigre somme annuelle de 500 \$ aux travailleurs célibataires et 1 000 \$ pour les parents célibataires et les couples. Le programme ciblait une telle faiblesse de revenu qu'il a exclu un bon nombre de travailleurs pauvres.

Nous nous sommes félicités de cette première étape et avons recommandé au gouvernement d'adopter d'autres mesures : l'augmentation de la PFRT en vue de hausser la limite maximale de salaire et ainsi aider plus de travailleurs pauvres. Ottawa a réagi en 2009 en augmentant les montants et en les étendant plus largement.

Cependant, la PFRT reste quand même assez modeste, soit 944 \$ par an par travailleur célibataire (1 714 \$ par famille) et élimine ceux dont les salaires dépassent 17 004 \$ (26 218 \$ par famille). Cette mesure doit bénéficier d'une injection pluriannuelle de fonds avant de devenir une arme décisive de la lutte contre la pauvreté et l'inégalité. Mais, au moins, les fondations sont jetées.

La Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) constitue le programme le plus substantiel de supplément du revenu au Canada. C'est également un puissant outil auquel le gouvernement du Canada peut

avoir recours pour s'attaquer à la pauvreté et à l'inégalité. Le programme offre des versements monétaires à plus de 90 pour cent des familles ayant des enfants. Elle est progressive dans la mesure où les montants baissent avec la hausse du revenu.

La PFCE est constituée de deux volets. L'avantage de base concerne pratiquement toutes les familles. Elle est augmentée d'une autre somme, celle du Supplément de la prestation nationale pour enfants qui est destinée aux familles à faible ou moyen revenu. La conjugaison de ces prestations permet d'accorder aux familles un maximum annuel de 3 485 \$ pour le premier enfant, 3 240 \$ pour le deuxième et 3 149 \$ pour le troisième et pour chacun des suivants.

Cette mesure nationale présente plusieurs avantages, en plus d'être un programme inclusif, elle ne stigmatise pas les prestataires et verse des prestations monétaires à la grande majorité des foyers canadiens ayant des enfants. Elle verse la même somme aux familles qui disposent d'un même niveau de revenu, sans égard à la source ou au type de famille. En outre, la PFCE est pancanadienne. Elle accorde un supplément de revenu stable et sûr peut importe où que vive ou travaille la famille.

On peut cependant faire davantage pour aider les familles. Nous avons proposé qu'Ottawa augmente la PFCE à un maximum annuel de 5 000 \$ par enfant, soit 1 515 \$ de plus que les 3 485 \$ actuels.

La prestation pour enfants fait vraiment une différence. Si la prestation n'existait pas, le taux de faible revenu des familles ayant des enfants aurait été de 15 pour cent en 2008. En vertu du système actuel, le taux de faible revenu pour les familles ayant des enfants était de 9,3 pour cent. Notre proposition réduirait ce chiffre de 8,3 pour cent additionnels et amènerait quelque 40 000 familles au dessus du seuil de pauvreté.

Vu que l'augmentation recommandée de la PFCE serait réalisée par l'augmentation de la prestation de base, et non par le biais du

Supplément de la prestation nationale pour enfants, elle augmenterait les prestations pour toutes les familles, et pas seulement celles des familles à faible revenu. Elle offrirait également une sensible augmentation des prestations pour enfants des familles à faible et moyen revenu.

Cibler uniquement les familles qui ont le plus faible revenu reviendrait à accroître l'écart entre les ménages défavorisés et ceux qui disposent d'un revenu dépassant le seuil de pauvreté, mais en deçà du revenu moyen. Les familles à revenu modeste pâtissent également des compressions budgétaires et ont certainement besoin de plus d'argent pour leurs enfants.

Pour verser une plus généreuse PFCE, le gouvernement fédéral pourrait retirer quelque 3,5 milliards \$ des sommes qu'il consacre actuellement à la Prestation universelle pour la garde d'enfants et au crédit d'impôt non remboursable pour enfant. Ces mesures mal conçues sont inéquitables, déroutantes et peu rentables, en plus de peu contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'inégalité.

Le Caledon Institute a également proposé une nouvelle prestation d'invalidité administrée par le gouvernement fédéral. Le nouveau revenu de base éliminerait ceux qui souffrent de handicaps lourds ou prolongés du système de bien-être social provincial/territorial pour leur offrir une prestation plus adéquate qui serait équivalente aux prestations pour les aînés actuelles.

## UNE OBSERVATION SUR LE REVENU ANNUEL GARANTI

Certains défendent l'approche qui veut qu'on reprenne à zéro la lutte contre la pauvreté et l'inégalité. Ils préfèrent qu'on se débarrasse complètement de la gamme actuelle de programmes de sécurité du revenu pour les remplacer par une seule forme de « revenu annuel garanti » qui favoriserait l'atteinte du seuil de pauvreté par tous les défavorisés.

Ce type de solutions est plutôt simpliste et ne s'attaquerait pratiquement pas aux causes

<sup>4</sup> Mendelson, M., Battle, K., Torjman, S. & Lightman, E. (2010) *A Basic Income Plan for Canadians with Severe Disabilities*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

profondes et à la dynamique de la pauvreté et de l'inégalité. La pauvreté est un problème complexe et multidimensionnel qui n'a pas de solution unique. Elle nécessite une gamme de programmes solides et de services efficaces.

Les défenseurs du revenu garanti pensent qu'il peut être accordé sous forme d'imposition négative au moyen de prestations aux défavorisés par le biais de l'impôt. En réalité, le Canada a déjà lourdement recours au concept d'imposition négative lorsqu'il définit des programmes de prestations fondées sur l'examen du revenu, notamment dans les cas du Supplément de revenu garanti, la Prestation fiscale canadienne pour enfants et la Prestation fiscale pour le revenu du travail.

S'il fallait abolir ces importantes mesures pour les remplacer par le revenu garanti, nous ne ferions que réinventer les avantages actuels pour répondre aux besoins de groupes spécifiques de la société canadienne.

Heureusement, les fondations de la lutte pour l'éradication de la pauvreté et de l'inégalité existent déjà dans ce pays. Il n'est pas nécessaire d'en poser – il suffit de les exploiter pour mettre au point la lutte contre la pauvreté et réduire l'écart croissant entre les riches et les pauvres.

Le gouvernement fédéral doit prendre ses responsabilités. Il dispose déjà des leviers et de la capacité d'assener le coup fatal à la pauvreté et à l'inégalité. ■

---

## RÉFÉRENCES

Battle, K. (2008) *A Bigger and Better Child Benefit: A \$5,000 Canada Child Tax Benefit*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Battle, K., Torjman, S. & Mendelson, M. (2009) *The Red-Ink Budget*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Battle, K., Torjman, S. & Mendelson, M. (2006) *Towards a New Architecture of Canada's Adult Benefits*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Marmot, M. & Wilkinson, R. (eds.) (1999) *The Social Determinants of Health*. Oxford: OUP.

Statistique Canada (2008) *Gains et revenus des Canadiens durant le dernier quart de siècle, Recensement de 2006*. Ottawa.

Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010) *The Spirit Level: Why Equality Is Better for Everyone*. London: Penguin Books.

# ASSURER L'AVENIR DE NOTRE SYSTÈME DE SOINS DE SANTÉ

**EN CETTE PÉRIODE** de déficits budgétaires, le système universel canadien de soins de santé exerce d'énormes pressions sur le Trésor, que ce soit au niveau des provinces ou à celui du gouvernement fédéral. Ses coûts augmentent en proportion du PIB à cause du vieillissement de la population et de l'inflation des soins de santé. Notre système est à la fois inadapté aux besoins actuels du pays (l'accent y est mis sur les soins actifs plutôt que sur les soins aux malades chroniques) et n'est pas appliqué uniformément dans toutes les régions. Plusieurs groupes – les Premières nations, les gens plus âgés souffrant de maladies chroniques, les consommateurs de médicaments onéreux qui n'ont pas de régime d'assurance-médicaments, et les victimes de failles dans la sécurité médicale – sont particulièrement mal servis.

De tels problèmes ne sont pas propres au Canada seulement. Les coûts des soins de santé grimpent plus rapidement que le PIB dans tous les pays développés, ce qui porte, sans aucun doute, à croire que les solutions faciles n'existent pas dans ce domaine. Les articles de cette section décrivent néanmoins très clairement les choix qui permettront de progresser et d'assurer aux Canadiens, en 2020 et au-delà, l'accès à des services de soins de santé dont ils ont besoin et qu'ils veulent.

Tous les auteurs des articles sur le sujet conviennent du maintien d'un système universel et public de soins de santé pour le Canada et soulignent tous le rôle prépondérant que le gou-

vernement fédéral doit jouer à ce chapitre. Bien que la prestation des soins de santé demeure de compétence provinciale, nos auteurs sont d'avis que le gouvernement fédéral a un rôle clé à jouer pour attirer de manière constructive l'attention du public et débattre de la question et envisager un avenir avec un meilleur système de santé au Canada.

---

## Les coûts des soins de santé grimpent plus rapidement que le PIB dans tous les pays développés

---

Le système de soins de santé a besoin de changement, non seulement pour des raisons de finances, mais également pour des questions d'iniquité de protection entre provinces et groupes. Notre système de santé a été conçu pour d'autres temps. Tenant compte de cela, nous devons prendre des décisions qui l'adapteront aux défis actuels, surtout en ce qui concerne les maladies chroniques et le coût élevé des médicaments administrés aux patients externes (et les différences de protection à travers le pays). Il y a trop de décisions qui se prennent aujourd'hui dans le domaine public et par réaction aux pressions publiques plutôt qu'en fonction d'évaluation critique des

besoins, de l'efficacité des traitements et d'une direction stratégique appropriée à un système qui pâtira toujours de contraintes financières.

En 2014, le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux se réuniront pour discuter des soins de santé, et ils devront cibler les résultats réels sur la santé et trouver des moyens de constituer un réseau de fournisseurs axé sur les patients et qui devra vraiment leur rendre des comptes. Il ne faut pas laisser les négociations se perdre dans les détails ou devenir les otages de ceux qui voudraient flouter l'imputabilité, car ce serait alors une occasion manquée pour tous les Canadiens.

---

## le gouvernement fédéral a un rôle clé à jouer pour attirer de manière constructive l'attention du public

---

Tous les auteurs parlent de la nécessité d'adopter un changement concret de la manière dont fonctionne notre système de soins. **Mark Stabile** se focalise sur la nécessité de mieux évaluer les actes médicaux que nous allons financer. **Philippe Couillard** souhaite que les médecins pénètrent les sphères de la gestion hospitalière et qu'on fasse en sorte que l'innovation dans la prestation des soins

soit à la fois analysée effectivement et récompensée. **Francesca Grosso et Michael Decter** s'intéressent au besoin de définir des indices simples, que la prise de décision soit fondée sur les preuves et qu'on adopte une approche systémique qui permette au personnel de la santé de se déplacer de façon continue entre les installations de soins.

Les deux articles qui traitent du problème de financement rejettent tous deux les tickets modérateurs et se disent en faveur de nouvelles primes d'assurance sociale propre à la santé. Recueillir plus de fonds pour les soins de santé fera l'objet de beaucoup de contestation, mis si nous voulons continuer à disposer d'un système de calibre mondial, nous devons y mettre les fonds. Cela exigera un consensus sociétal qui ne peut être atteint qu'à travers le leadership du gouvernement fédéral, par le biais d'une explication réelle des choix et des coûts, ainsi que par une meilleure responsabilisation envers le public.

Les économies sont certes importantes, mais ne suffisent pas en elles-mêmes à porter notre système de soins de santé vers l'avenir. Nous espérons qu'en 2020, nous puissions avoir plus qu'un système de soins de santé rapiécé, un système vraiment régénéré qui soit en bonne posture pour s'adapter à notre progression. ■

# LEÇONS À TIRER DE 2004, PERSPECTIVES POUR 2014

PHILIPPE COUILLARD

## Dr. Philippe Couillard, PC, MD

est actuellement conseiller stratégique auprès du Groupe SECOR. De 2003 à 2008, il a occupé le poste de Ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec. Il a occupé plusieurs postes à vocation médicale, notamment comme professeur à l'Université de Sherbrooke, directeur et chef du service de chirurgie au Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke. Il est président de la Fondation pour la recherche en santé du Canada, administrateur de deux entreprises de biotechnologie et partenaire de Persistence Capital Partners, une société de fonds de capital-investissement. M. Couillard est membre du Conseil privé du Canada et siège au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

## «Je n'ai pas d'objection au changement, pourvu qu'il soit dans la bonne direction »

Winston Churchill

Il y a sept ans, les premiers ministres de notre pays se réunissaient à Ottawa dans le but de conclure un accord qui devait remettre nos systèmes de santé sur les rails « pour une génération ». Malgré certaines améliorations, cette ambition reste encore inachevée.

Les progrès accomplis ont surtout touché le volet « production » de notre système de soins de santé : Une amélioration des temps d'attente pour des actes médicaux ciblés, au prix d'investissements considérables. En revanche, de nombreuses et lourdes disparités persistent dans les couvertures pour les médicaments d'ordonnance, les soins à domicile et l'hébergement. Les tentatives visant à améliorer l'imputabilité n'ont pas donné tout ce qu'on en attendait.

Alors que nous approchons de l'année 2014, certains souhaiteraient que l'accord actuel – notamment la clause d'indexation annuelle de 6 pour cent – soit renouvelé tel quel. Ce serait là une occasion ratée. Les leaders de notre pays doivent tirer les leçons de 2004 et faire de ce prochain rendez-vous une

occasion unique d'apporter d'authentiques et perceptibles améliorations aux soins de santé pour tous les Canadiens.

### LES LACUNES DE 2004

En revenant sur l'année 2004 on constate que le manque de discussion détaillée et significative sur les soins de santé a été frappant. La discussion a surtout porté sur le financement, les volumes d'interventions, et les temps d'attente et a négligé plusieurs questions de fond, notamment la qualité, le rendement et d'autres problèmes fondamentaux de nos systèmes de soins de santé. Rétrospectivement, l'importance donnée à la « chaîne de production » plutôt qu'à la valeur réelle des services pour l'utilisateur était tout à fait prévisible compte tenu du niveau souvent anecdotique de la couverture du secteur de la santé par les médias et des réalités de notre univers politique moderne.

Cela ne veut pas dire que la réduction des temps d'attente n'est pas importante. Les succès obtenus contribuent à restaurer

la confiance de l'utilisateur envers le système de santé. Mais il faut concentrer nos énergies sur l'amélioration et le rendement de l'ensemble de nos réseaux de soins de santé. Les services de santé devraient tenir compte de l'évolution des besoins de notre société et faire en sorte que l'expérience vécue par le patient soit comparable à celle des citoyens d'autres pays riches. Il faut cibler la prestation de services d'excellente qualité, sécuritaires, continus, rendus en temps opportun, au-delà des volumes de production.

### LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Étant donné que la majorité des responsabilités en soins de santé incombent aux provinces et territoires, le gouvernement fédéral assume peu de juridiction directe dans la prestation des services. Malgré cela, le gouvernement fédéral peut – et devrait – assumer un leadership certain en s'appuyant sur sa contribution financière de façon à devenir un agent du changement et concentrer l'attention de l'ensemble du pays sur l'avenir de nos soins de santé (qui constituent toujours la première priorité pour la majorité des Canadiens).

Mon premier conseil s'inspire de l'aphorisme d'Hippocrate : « D'abord, ne pas nuire ... » Le gouvernement fédéral devrait devenir un facilitateur, un collaborateur, plutôt qu'un gendarme autoproclamé dans ce secteur si complexe. Notre système de santé présente de nombreux avantages et pourrait être facilement déstabilisé en succombant à la tentation de la terre brûlée. Pour que le changement soit durable, il doit être progressif et faisable : alors que nous discutons, la prestation de services est constante, 24 heures par jour, sept jours par semaine grâce au travail d'équipes comptant parmi les plus compétentes de la planète.

Ceci dit, voici les éléments clés qui devraient retenir notre attention.

---

## le gouvernement fédéral peut – et devrait – assumer un leadership certain en s'appuyant sur sa contribution financière de façon à devenir un agent du changement

---

### Assurer l'optimisation des ressources

Il est difficile de prétendre que le secteur canadien des soins de santé est mal financé. En 2009, nous occupions la 6<sup>e</sup> place des pays de l'OCDE en termes de dépenses de soins de santé par habitant et comme pourcentage du PIB. Après l'ère de restriction qui a affecté les budgets dans les années 1990, les coûts des soins de santé ont par la suite rapidement augmenté. À l'échelle mondiale, tous les pays développés affrontent le même découplage des dépenses en soins de santé et de la croissance du PIB. Les variations touchant les mécanismes de financement entre les pays – assurance privée subventionnée, assurance sociale, financement fiscal, avec ou sans ticket modérateur – n'affectent que de manière limitée la capacité des pays à infléchir la courbe des coûts ou à améliorer le rendement (à l'exception du mauvais rendement et de l'équité déficiente des rares systèmes fondés exclusivement sur l'assurance privée non subventionnée).

---

## la réforme des modes de paiement devrait constituer la pierre angulaire de la prochaine vague de réforme des soins de santé

---

La réalité veut que les soins de santé constituent un « produit de luxe » accessibles aux sociétés riches comme le Canada. À ce titre, il est improbable que le taux annuel d'augmentation des dépenses puisse être ramené à moins de quatre ou cinq pour cent sans conséquences adverses, suivi d'un rebond compensatoire des dépenses. Ainsi, non seulement faudrait-il cibler un meilleur contrôle des coûts mais également la recherche d'un meilleur rendement en regard des sommes investies, de façon à « en avoir plus pour notre argent ».

## Il nous faut assurer la participation des médecins à la gestion du système

Cela revêt une importance particulière pour le Canada. Au cours des deux dernières décennies, notre rendement a reculé par rapport à celui de nos homologues. Cela n'a pas échappé aux observateurs : l'OCDE estime qu'en augmentant notre efficacité en matière de soins de santé, nous pourrions épargner (ou réaffecter) jusqu'à 2, 5 pour cent de notre PIB d'ici 2017.<sup>1</sup>

Nous ne faisons pas face à un trou noir, ni à un effondrement apocalyptique de notre système de soins de santé. Si, en revanche, nous n'adoptons pas de mesures correctives, nous assisterons à l'augmentation de l'écart entre la demande et l'offre jumelé à un mécontentement de plus en plus prononcé qui conduira « par défaut » à une privatisation anarchique du financement des services, plutôt qu'à une intégration harmonieuse et réglementée des prestataires, au bénéfice des patients.

Plutôt que de rechercher le changement dans la manière de financer le panier actuel de services, nous devrions envisager la réforme de nos modèles de paiement. Notre méthode de rémunération de nos profes-

sionnels et établissements de santé a un effet profond sur les choix qu'ils font (ou ne font pas) et sur le rendement de l'ensemble du système de soins de santé. Par conséquent, la réforme des modes de paiement devrait constituer la pierre angulaire de la prochaine vague de réforme des soins de santé. La clé réside dans l'importance accordée à la création d'une valeur réelle (résultats d'excellente qualité pour les patients, selon leur perspective et selon les meilleures pratiques) plutôt qu'uniquement au nombre de procédures ou d'interventions.

En termes pratiques, la valeur de la réduction du temps d'attente à un maximum de six mois pour une intervention de remplacement du genou est moindre si le patient n'a pas également accès à des soins mieux intégrés, notamment une transition optimale entre les traitements ambulatoires et l'hôpital, les soins à domicile et la réadaptation, suivis de mesures préventives destinées à éviter des récives. Ce scénario n'a rien de fantaisiste. Il s'agit d'un concept élégamment décrit par Michael Porter<sup>2</sup>, entre autres, qui est mis en œuvre dans nombre d'organisations prestigieuses à travers le monde. Au sein d'un tel système, la valeur est définie et mesurée à partir du point de vue de l'utilisateur et non de celui des gestionnaires des systèmes. L'évaluation cible les résultats d'excellente qualité au-delà du nombre de procédures effectuées, pour des situations cliniques définies.

Pour faciliter de telles modifications – et non les mettre en œuvre, puisque cela relève des provinces – et assurer leur adaptation aux différentes réalités de notre système (rurales, urbaines, institutions d'enseignement, etc.), le gouvernement fédéral a la possibilité d'amener ses partenaires à préciser enfin ce que signifie un « système centré sur le patient ».

Le financement en bloc actuel des institutions indexé annuellement offre peu ou pas d'incitatifs à l'innovation ou à l'amélioration de l'efficacité (et si les gains d'efficacité sont réalisés, les économies ne peuvent pas être

<sup>1</sup> OECD (2011) *Réformes économiques : Objectif croissance 2011*. Paris: OECD. Chapitre 6.

<sup>2</sup> Porter, M.E. & Teisberg, E.O. (2006) *Redefining Health Care: Creating value-based competition on results*. Boston: Harvard Business School Press.

facilement identifiées, captées et réaffectées à d'autres parties du réseau des soins de santé, comme les soins de première ligne). Les économies « sur papier » ne se matérialisent pas dans la réalité; plus de fonds sont réclamés l'année suivante et un autre cercle d'économies virtuelles – et de dépenses très réelles – commence.

Nombreux sont ceux qui prétendent que la meilleure façon de régler ce problème est celle du financement de nos hôpitaux axé sur l'activité (FAA), l'équivalent du paiement à l'acte des médecins. Bien que cela représente un pas dans la bonne direction, le FAA ne constitue pas la seule solution. Le FAA « pur » risque de devenir inflationniste et pourrait accorder trop d'importance aux soins hospitaliers dans le continuum des services. Il vaudrait mieux fonder une part substantielle du paiement sur les résultats (évalués à partir du point de vue du patient) plutôt qu'uniquement sur le nombre d'interventions ou types de procédures exécutées. L'accès opportun devient alors un déterminant important, mais pas le seul. Prenant encore l'exemple de la chirurgie de remplacement du genou, le résultat souhaité deviendrait une gestion intégrée, opportune, sécuritaire et axée sur le patient de la condition clinique de ce dernier : l'arthrose du genou.

En ce qui concerne les médecins, nous devrions continuer à inverser la tendance. Plutôt que le modèle actuel du paiement à l'acte, il faudrait adopter de nouveaux modèles qui comprendraient une forme de capitation (rémunération pour le maintien en bonne santé de la population), combinée à des incitatifs à la productivité, aux pratiques exemplaires et aux bons résultats cliniques en plus de reconnaître et publiciser les résultats obtenus.

### Restaurer la relation dysfonctionnelle entre les médecins et les institutions de soins de santé

À la création de notre système public de soins de santé, un marché Faustien a été conclu. De nombreuses organisations médicales, notamment en Saskatchewan et au Québec, ont déclenché une grève, en pleine crise d'octobre dans le cas du Québec. En réaction, les gouvernements ont permis aux médecins de conserver un statut d'entrepreneur autonome au sein des hôpitaux financés par les deniers publics, une caractéristique unique parmi les pays de l'OCDE, jusqu'ici cause de tensions permanentes entre gestionnaires et professionnels. La deuxième promesse de 1970 concernant la préservation d'un niveau « raisonnable » de rémunération pour les médecins a été tenue, malgré quelques difficultés en cours de route.

Le moment est venu de conclure « une nouvelle entente » entre la profession médicale et les organismes publics. Surtout, il nous faut assurer la participation (rémunérée adéquatement) des médecins à la gestion du système. Les meilleures institutions de soins de santé favorisent l'implication de médecins considérés comme des chefs de file par leurs pairs, en collaboration avec les administrateurs.

---

## Les Canadiens doivent trop souvent composer avec une forme de « loterie de la maladie »

---

En vertu de ce modèle, les médecins et les autres professionnels de la santé (notamment les infirmières) joueraient un rôle essentiel dans l'identification de pratiques exemplaires et dans la prise de décisions concernant l'exploitation optimale des ressources. J'ai constaté personnellement les énormes avantages que procure la participation active des médecins dans la gestion

des crises majeures telle que l'épidémie de *Clostridium difficile* (C. difficile) en 2004. Cette expérience et d'autres m'ont permis d'espérer voir un jour la naissance d'une nouvelle génération de médecins/leaders/gestionnaires collaborer avec les administrateurs et les autres professionnels de la santé, au bénéfice des malades.

## Je pense toutefois qu'il y a des moyens plus équitables de contrôler la demande, d'abord, en adoptant un processus fondé sur la preuve

### Adapter le système aux besoins qui évoluent

Le concept initial du régime d'assurance-maladie devait couvrir étroitement les services que fournissent les médecins, surtout dans nos établissements de soins de santé. À l'époque, cela semblait justifié. Au cours de la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, la population du Canada était jeune et les problèmes aigus de santé constituaient une importante préoccupation. Cette réalité a changé. Nous devons donc adapter notre système pour qu'il puisse répondre à notre nouvelle configuration démographique et à la mutation de nos besoins.

Les Canadiens doivent trop souvent composer avec une forme de « loterie de la maladie ». Dans la plupart des cas aigus, les patients reçoivent d'excellents traitements et n'encourent pratiquement pas de frais, sauf pour les médicaments d'ordonnance dont la couverture varie considérablement d'une province à l'autre. Mais la réponse du système à des défis plus contemporains (comme la maladie d'Alzheimer) est nettement déficiente. Seuls des soins rudimentaires sont dispensés à domicile, les patients, soignants

et aidants naturels doivent souvent affronter d'importantes difficultés financières.

Dans l'ensemble, les Canadiens déboursent plus à titre privé pour les soins de santé que la majorité des citoyens d'Europe occidentale : en 2009, le Canada se classait au 22<sup>e</sup> rang des membres de l'OCDE au chapitre du pourcentage de dépenses totales en soins de santé financés publiquement (70,6 pour cent). C'est là une conséquence directe de l'exclusion dans la définition initiale du régime d'assurance-maladie de nombreux services requis pour répondre aux défis actuels (le vieillissement de la population et la prévalence élevée de problèmes de santé chroniques).

La solution semble claire : étendre la couverture publique aux services dépassant la définition traditionnelle de l'assurance publique. En revanche, cela soulève des problèmes de financement. À moins de décider de modifier à la baisse la couverture « médico-hospitalière » pour équilibrer ce panier élargi de services (ce qui serait très difficile politiquement), il nous faudra trouver des fonds additionnels. Les économies réalisées grâce à la réforme des modèles de paiement et aux autres gains d'efficacité devraient dégager des fonds, mais si de nouveaux services doivent être couverts, il faudra trouver des nouvelles ressources. Dans l'univers des soins de santé, l'argent provient toujours d'une manière ou d'une autre des citoyens. Une forme de co-paiement (ou un modèle d'assurance sociale) devrait être envisagée, à défaut de voir les taxes et impôts augmenter de façon importante. Il incombe à tous les gouvernements de présenter clairement ces choix à leurs électeurs, quant à leurs coûts, avantages et inconvénients respectifs.

### Trouver de meilleurs moyens de gérer la demande

Historiquement, c'est en réduisant l'offre de services que notre système a réussi à maîtriser les coûts. Cela a entraîné la prise des pires décisions des années 1990 : réduire l'inscription

aux facultés de médecine sans augmenter la disponibilité et l'influence d'autres professionnels, comme les infirmières praticiennes. Il est ironique de constater que les pénuries actuelles de professionnels (un problème créé par le système lui-même) sont utilisées comme argument clé contre plusieurs des changements préconisés... typique du chien qui se mord la queue!

La gestion de la demande ne signifie pas nécessairement qu'il faille adopter le ticket modérateur ou une autre forme de paiement lié à l'utilisation des services. Bien qu'il n'y ait rien d'intrinsèquement erroné dans ces méthodes (largement utilisées par la plupart des systèmes de santé), elles seraient à mon avis un détournement d'énergie et de ressources, suivis de résultats très modestes. Lorsque ces modèles de financement ont été utilisés, on a constaté d'une part une succession de demandes (toutes légitimes) d'exclusion de paiement menant à un nombre décroissant de payeurs fournissant des sommes de plus en plus marginales, à des coûts administratifs importants. On a également pu constater que, lorsque les utilisateurs à faible revenu doivent contribuer de cette façon, ils réduisent leur recours à tous les services, non essentiels et essentiels, ce qui peut au fil du temps réduire leur accès aux soins, tout en aggravant ultimement leur état de santé par insuffisance d'intervention précoce.

Toutefois, une discussion ouverte des avantages et inconvénients de ces options devrait faire partie de notre débat politique. Se retrancher derrière l'« interdiction » d'imposer un ticket modérateur dans la Loi Canadienne sur la Santé ne constitue pas une réponse adéquate puisqu'elle sous-estime la capacité des citoyens éclairés d'engager un débat sérieux sur la question.

Je pense toutefois qu'il y a des moyens plus équitables de contrôler la demande. D'abord, en adoptant un processus fondé sur la preuve pour établir l'utilisation optimale des nouvelles technologies et produits pharmaceutiques. À nouveau, il faut cibler les résultats plutôt que le nombre : ce n'est pas tant le nombre d'appareils d'IRM qui compte (au-delà d'un certain minimum), mais la manière dont ils sont utilisés.

---

## Les défenseurs présentent le secteur privé comme étant la solution miracle alors que les opposants y voient le diable incarné

---

Au plan fiscal, le flux budgétaire devrait favoriser les organismes de soins de première ligne (tels que les Centres de santé et de services sociaux (CSSS) au Québec) et leur permettre d'« acheter » certains services spécialisés en « aval » du système, en fonction des résultats et des besoins démontrés. (Le National Health Service au R.-U. est en voie d'adopter cette orientation, une expérience qu'il sera intéressant de suivre et d'étudier). Enfin, les efforts devraient être entrepris pour favoriser la concurrence entre les fournisseurs privés ou publics, qui rivalisent pour les fonds publics, notamment pour la prestation des services à haut volume et à faible intensité.

Bien que de telles décisions de mise en œuvre se prennent au niveau des provinces et territoires, le gouvernement fédéral peut encore jouer un rôle majeur dans la définition du type de système le plus susceptible de répondre aux besoins des Canadiens en 2020 et au-delà.

### Favoriser une discussion plus intense du « privé vs public »

C'est là la partie la plus difficile, frisant à l'occasion l'obsession, de notre discussion sur les soins de santé. Les défenseurs présentent le secteur privé comme étant la solution miracle alors que les opposants y voient le diable incarné. Les deux ont tort.

À travers le spectre politique, la majorité des observateurs conviennent que les groupes de médecine familiale en Ontario et au Québec ont amélioré la prestation des soins de première ligne et qu'ils démontrent que le secteur public est capable de sortir des sentiers battus. Essentiellement, ces groupes sont un partenariat entre le système public et des entreprises privées (souvent à but lucratif). Cette nature hybride n'a toutefois jamais freiné leur naissance ou leur expansion. Dans la même veine, lorsque l'État agit en assureur (par exemple, dans le contexte des commissions des accidents du travail), il perd certaines de ses inhibitions étatiques, a recours aux servic-

## Trop souvent les discussions fédérales-provinciales sur les soins de santé finissent en épreuves de force et de visibilité

es de fournisseurs privés, négocie les tarifs et favorise la concurrence. Mais il suffit d'orienter la discussion vers d'autres types de services (par exemple les procédures à volumes élevés et de faible intensité comme les chirurgies mineures et les épreuves diagnostiques) pour que fuser d'interminables objections.

Le problème social associé à la présence de fournisseurs privés dans le contexte de nos soins de santé ne provient pas de leur présence, mais du fait que leurs ressources ne soient pas accessibles à un plus grand nombre. Le financement public de la prestation de services privée est un concept simple qui permet de résoudre ce problème, il est équitable pour tous en plus d'être tout à fait compatible avec la Loi canadienne sur la santé. Ainsi, là où la densité est suffisante pour assurer une saine concurrence (en milieu urbain) il serait raisonnable que l'État détermine le tarif de procédures choisies et que tous les fournisseurs – publics et privés – se qualifient pour fournir ces services aux patients, sans que ceux-ci aient à déboursier.

Toutefois, il est important de noter que malgré le fait que la concurrence soit possible dans nos grandes villes où de nombreux fournisseurs coexistent, elle a peu d'utilité pratique dans les régions éloignées où l'on ne trouve qu'un seul fournisseur régional. C'est là l'un des facteurs qui nous différencient des pays d'Europe Occidentale. Un autre est celui du nombre plus élevé de médecins (souvent moins bien rémunérés) dans ces pays. Les systèmes des soins de santé ne peuvent pas être dissociés de leur contexte socio-historique, ni ne peuvent servir de modèles transférables entre sociétés. En revanche, nous pouvons tirer les leçons venues d'ailleurs et les adapter à notre réalité, là où cela est possible.

### Définir et favoriser l'imputabilité dans les soins de santé

Trop souvent les discussions fédérales-provinciales sur les soins de santé finissent en épreuves de force et de visibilité. Il n'est pas utile de réemprunter cette voie. Les soins de santé relèvent en grande partie des provinces et, en insistant pour gagner en « visibilité » et « contrôle », Ottawa risque de transformer le débat sur des soins au patient en joutes constitutionnelles. En 2004, alors que le gouvernement fédéral insistait pour responsabiliser les provinces relativement à leur utilisation des transferts fédéraux, les derniers jours de

la conférence se sont passés à discuter des mérites du fédéralisme asymétrique plutôt que des résultats en matière de santé, tels que perçus par les usagers.

Dans le cadre constitutionnel existant, un mécanisme d'imputabilité crédible et visible doit cependant être établi. Il est légitime pour le gouvernement fédéral de s'appuyer sur son pouvoir de dépenser pour déclencher des changements et en partager le crédit politique par la suite.

Un point de départ possible serait pour le gouvernement fédéral de déclarer que le changement et l'expérimentation (notamment les méthodes de couverture et de financement) sont bienvenus, en autant que la couverture universelle et l'équité soient préservées. On doit reconnaître qu'il existe d'importants écarts de couverture et une iniquité prononcée à travers le pays. Il pourrait faire preuve d'ouverture en ce qui concerne l'extension de la couverture des soins de santé à de nouveaux domaines et les nouveaux financements que cela exigera de la part des gouvernements et des citoyens. On peut enfin affirmer catégoriquement que rien dans la Loi canadienne sur la santé n'empêche la concurrence entre fournisseurs de services dans le contexte d'un financement public.

Cela pourrait également faciliter la mise sur pied d'un mécanisme explicite et crédible qui garantirait l'imputabilité. Nous avons besoin d'un Conseil de la Santé renouvelé composé des Conseils de la qualité provinciaux ou de leurs équivalents, avec des représentants des professions de la santé et du public. Le rôle de ce nouvel « Institut pour l'innovation en soins de santé » conjointement financé mais administré distinctement (qui pourrait intégrer l'actuel Institut canadien d'information sur la santé en temps que fournisseur de données) serait d'effectuer la recherche des meilleures pratiques à travers le pays, de faire leur promotion et de favoriser leur adoption.

---

## Le gouvernement fédéral actuel n'a qu'une seule décision stratégique à prendre : veut-il faire de 2014 un événement routinier, peu visible, ou veut-il déclencher un renouvellement fondamental de notre système de soins de santé ?

---

Cet Institut devrait déposer un rapport annuel directement à l'assemblée des ministres de la santé fédéral/provinciaux/territoriaux. La réponse de chaque gouvernement provincial/territorial serait évaluée par son Conseil de la qualité et en fin de parcours, sanctionnée – ou récompensée – par l'électorat. Ce mode de reddition de comptes, de même que l'absence de représentants gouvernementaux au sein de cet Institut assurera sa crédibilité et son indépendance des cycles politiques et électoraux.

Quand il est question de niveaux de financement fédéral, il ne fait pas de doute que les arrangements seront renouvelés, au moins en fonction de la nouvelle « base de référence » atteinte pour 2014. Mais le facteur de progression de six pour cent devrait être ouvert à la discussion et sa poursuite liée à des progrès substantiels dans le rendement.

On pourrait choisir parmi d'autres options celle de placer tous les nouveaux fonds (au-delà de la base de référence de 2014) dans un « fonds pour l'innovation », accessible à n'importe laquelle des provinces ou territoires souhaitant mettre en œuvre des changements qui entraînent un rendement accru pour les patients, selon leur perspective. L'accès au

<sup>3</sup> La mesure de la satisfaction des patients et de la qualité subjective de l'expérience a été longuement étudiée, particulièrement en ce qui concernait les maladies chroniques. Un bon examen de la question peut être consulté à <http://phi.uhce.ox.ac.uk/home.php>

fonds serait tributaire d'initiatives approuvées par le Conseil de la qualité provincial compétent (qui regroupe les apports du public et des professionnels de la santé). Les résultats seraient évalués à travers un processus indépendant (par exemple, un examen par des universitaires ou par les Conseils de la qualité eux mêmes) et les conclusions seraient déposées et débattues dans les législatures provinciales, qui deviendraient alors responsables des résultats.<sup>3</sup>

### CONCLUSION

Notre système de soins de santé n'est pas « en crise », ce qui sous entend un épisode défini et limité dans le temps. Mais, comme tout système financé à même les deniers publics, il souffre des tensions classiques entre des besoins immenses et les ressources disponibles. Dans trente ans, cette tension sera toujours là et une nouvelle société, avec ses besoins particuliers, ses défis et les avancées imprévisibles de la technologie, aura vu le jour.

Notre responsabilité est d'aller de l'avant et de faire de l'horizon 2014 le catalyseur du changement et de l'amélioration des soins aux patients. Nous tous – citoyens et gouvernements également – avons un rôle à jouer et en portons conjointement la responsabilité. Le gouvernement fédéral actuel n'a qu'une seule décision stratégique à prendre : veut-il faire de 2014 un événement routinier, peu visible, ou veut-il déclencher un renouvellement fondamental de notre système de soins de santé afin qu'il fasse partie du patrimoine des générations suivantes? S'il opte pour cette dernière option, il devrait agir en conséquence et s'assurer que les discussions de 2014 réalisent leur potentiel en devenant un formidable levier de changement. ■

# QUATRE INITIATIVES FÉDÉRALES POUR AMÉLIORER L'ABORDABILITÉ, LA PRODUCTIVITÉ ET L'IMPUTABILITÉ

FRANCESCA GROSSO ET MICHAEL DECTER

## INTRODUCTION

La préservation d'un système de soins de santé de bonne qualité en ces temps de croissance ralentie et de demande en soins de santé accrue constituera un immense défi pour le Canada. Relever et gérer ce défi incomberont majoritairement aux décideurs du secteur public (étant donné que le secteur public fournit 70 pour cent du financement des services de santé canadiens). De tels décideurs doivent composer avec les effets combinés de deux facteurs : (i) une population vieillissante et de plus grands rapports de dépendance, mais également (ii) le grand nombre de nouvelles interventions de soins de santé, que ce soit au niveau du diagnostic ou celui du traitement, et l'appétit apparemment insatiable du public à ce chapitre. Ce n'est pas le vieillissement en lui-même qui cause le problème, mais le vieillissement dans le contexte actuel de choix plus nombreux de soins de santé.

Il revient au gouvernement du Canada de jouer un rôle prépondérant dans la pérennité d'un système de soins de santé de qualité au Canada à l'avenir. Le présent article décrit quatre initiatives clés qui contribueraient à édifier à partir de succès pas-

sés et à offrir un leadership plus substantiel et plus dynamique en ces temps critiques. Chaque initiative renferme le potentiel de mener à l'amélioration de la prestation et à l'abordabilité des soins de santé.

## CONTEXTE : DES CHANGEMENTS ONT DÉJÀ ÉTÉ EFFECTUÉS

Dès le début des années 1990, le gouvernement fédéral a apporté des changements importants et investi des sommes substantielles dans les domaines de l'information sur la santé, la recherche sur la santé et l'informatique de la santé.

// **Information sur la santé** l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) a été proposé dès le début des années 1990 par le ministre fédéral de la Santé de l'époque, Margaret Catley-Carlson, pour consolider, rationaliser et améliorer la collecte d'information : Statistiques Canada, Santé Canada, l'*Hospital Medical Records Institute (HMRI)* de l'Ontario et les Systèmes d'information sur la gestion (SIG) pour le reste du Canada. L'information qu'ils fournissaient était vieille de trois ou

**Francesca Grosso** est directrice principale chez Grosso McCarthy, un cabinet d'experts-conseil qui se spécialise dans la stratégie et la politique des soins de santé. Mme Grosso a été, de 2001 à 2003, directrice de la politique auprès du Cabinet du ministre de la Santé et des Soins à long terme. Précédemment, elle était vice-présidente santé chez Environics Research Group. Elle a également collaboré avec Michael Dechter à l'établissement du Conseil canadien de la santé et a participé à l'établissement de plusieurs autres agences fédérales de santé. En 2006, elle coécrivait, avec Michael Dechter, l'ouvrage : *Navigating Canada's Health Care: A User Guide to the Canadian Health Care System*.

## Il revient au gouvernement du Canada de jouer un rôle prépondérant dans la pérennité d'un système de soins de santé de qualité au Canada à l'avenir

**Michael Decter** est un économiste formé à Harvard et un expert canadien des systèmes de santé. Il a été sous-ministre de la santé de l'Ontario et secrétaire du Conseil des ministres du gouvernement du Manitoba. Il a publié plusieurs ouvrages sur les soins de santé et a occupé plusieurs postes de responsabilité dans la gestion d'organismes de soins de santé ou d'établissements qui s'occupent principalement de santé. Il a fondé le Conseil canadien de la santé. Il est actuellement président et chef de la direction du cabinet de gestion des investissements LDIC Inc. M. Decter a été décoré de l'Ordre du Canada en 2004.

quatre ans, donc périmée. HMRI et SIG ont par conséquent été fusionnés pour former l'ICIS. Santé Canada a transféré la grande majorité de ses activités de statistiques sur la santé au nouvel organisme et un lien étroit et fort s'est établi entre ICIS et Statistiques Canada faisant du statisticien en chef le vice-président du Conseil d'administration de l'ICIS. Le budget de l'ICIS – financé par les gouvernements fédéral et provinciaux – a augmenté d'environ 10 millions \$ pour s'établir à plus de 40 millions \$. L'Institut est maintenant devenu la pierre angulaire de l'information sur la santé au Canada. Disposant de capacités analytiques majeures, il offre des données essentielles et opportunes comme les admissions dans les établissements de soins de santé, les mises en congé des patients et la durée des séjours hospitaliers.

// **La recherche en santé** Le Dr Henry Friesen, le président du Conseil de recherches médicales (CRM), qui est financé par le gouvernement fédéral, a convaincu ce dernier de transformer l'organisation en Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC). Cette transformation visait à séparer la recherche des programmes largement menés par le CRM et son personnel pour établir des liens plus élargis avec le secteur de la santé dans son ensemble. Cette importante initia-

tive fédérale a entraîné à la fois une augmentation des fonds destinés à la recherche ainsi qu'à sa diversification. Les fonds sont maintenant dirigés vers 13 instituts de recherche virtuelle en santé qui sont beaucoup mieux reliés aux décisions cliniques et à la politique de santé. Parallèlement, la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (FCRSS) a été mise sur pied pour établir le lien entre l'information sur la santé et les domaines de la recherche. Elle a pour mandat de « *promouvoir l'utilisation de données probantes afin de renforcer l'offre de services destinés à améliorer la santé des Canadiens et des Canadiennes* ».

// **Informatique de la santé** L'Inforoute santé du Canada a été constituée pour mener à terme l'élaboration de renseignements médicaux électroniques. Bien que les provinces aient collaboré avec le gouvernement fédéral dans le cadre de cette initiative et sont représentées au conseil d'administration, le financement de 2,1 milliards \$ provient jusqu'ici des coffres fédéraux.

Ces investissements clés ont permis au Canada d'être beaucoup plus efficace dans l'application des données probantes, aussi bien celles au plan des patients qu'au plan de la gestion des services de santé. Mais on peut se poser la question à savoir si ces initiatives ont porté fruit. Est-ce que l'important investissement fédéral déjà effectué a marqué la différence dans les soins de santé canadiens?

### CE QU'IL FAUT FAIRE

Malgré tous ces investissements, de nombreuses décisions de financement sont encore justifiées par des intérêts particuliers qui prônent leurs causes particulières plutôt que par la preuve matérielle de l'efficacité du traitement. Des cas de patients font la une des journaux et font en sorte que l'opinion

publique et les politiciens favorisent les nouveaux traitements. Des craintes publiques plutôt que la preuve médicale entraînent la prise de nombreuses décisions. Par exemple, toutes les données disponibles étayent l'idée que nous souffrons de médicomanie et pourtant nous ne faisons qu'introduire la rémunération des pharmaciens pour leur vérification des médicaments du patient.

Pour tirer profit des investissements actuels et parvenir à instaurer à l'avenir un système efficace à prix abordable, le gouvernement du Canada doit mettre en place une série de stratégies fondées sur les données probantes : il doit proposer un leadership très spécifique, en partenariat avec les provinces et territoires, pour réaliser des objectifs palpables dans les services de soins de santé. Ci-dessous, nous décrivons quatre initiatives qui, de notre avis, l'aideraient à le faire.

### 1 Améliorer la responsabilisation pour stimuler l'amélioration de la qualité

L'un des facteurs clés qui ont mené à l'Accord de 2004 sur les soins de santé est celui de l'amélioration de la responsabilisation. Toutefois, cela s'est révélé insuffisant à cause de la défaillance de la volonté politique et des problèmes d'imputabilité. Finalement, ce que nous avons eu se résume à trop de statistiques et trop peu de gestion.

Ce qui devait servir « d'indices comparables », sur les problèmes comme celui des temps d'attente, sont devenus des indices dépareillés selon les provinces. Pareil faux-fuyant signifie qu'il est très difficile de responsabiliser les provinces. Lorsque les indices n'exhibent que de faibles différences, celles-ci suffisent pour exclure toute comparaison ou aperçu national raisonnable.

Prenons l'analogie de l'enquête sur la main-d'œuvre. Cette enquête fournit aux décideurs des secteurs public et privé une très importante quantité d'informations sur l'état de l'économie et sur les taux de chômage par province, selon les différents groupes d'âge et les sexes. De tels renseignements permettent

---

## De nombreuses décisions de financement sont encore justifiées par des intérêts particuliers qui prônent leurs causes particulières plutôt que par la preuve matérielle de l'efficacité du traitement

---

de cibler les efforts de remédiation : l'enquête sur la main-d'œuvre offre un cadre de travail efficace pour la prise de décision sur l'emploi et la politique économique. Si les provinces devaient définir des indices de mesures différents concernant le chômage (comme il se fait pour les soins de santé), les indices ne vaudraient plus grand-chose.

L'élaboration d'une quantité gigantesque d'indices constitue un autre problème. Lorsqu'il est question d'indices sur la santé, plus n'est pas nécessairement mieux : il faudrait adopter une série d'indices simples et faciles à comprendre qui mesurent la qualité, la rapidité d'exécution, l'abordabilité et l'accès.

Le gouvernement fédéral doit faire preuve de courage et de leadership lors de la prochaine ronde de négociations avec les provinces et insister sur la définition d'une série limitée d'indices pertinents à l'échelle du pays. L'objectif devant être de rendre le système plus responsable (envers le public – qui peut tirer lui-même ses conclusions sur le rendement – plutôt que ce ne soient les

---

## Ce que nous avons eu se résume à trop de statistiques et trop peu de gestion

---

provinces qui rendent compte au gouvernement fédéral). Les Canadiens ont beaucoup à gagner et rien à perdre si le système des soins de santé est plus responsabilisé.

Heureusement, nous avons déjà la capacité de compiler des données sur les services de soins de santé et de les analyser par le biais des institutions mentionnées précédemment, ainsi qu'une pléthore d'organisations provinciales de soins de santé (comme l'*Institute for Clinical Evaluative Sciences in Ontario*) qui peuvent apporter leur contribution. Maintenant, une volonté politique s'impose.

## Le problème de la sécurité dans les soins de santé au Canada se perpétue sur une grande échelle et demeure insolvable

### 2 Aborder la sécurité dans la prestation des soins de santé

L'étude Baker-Norton, commandée conjointement par ICIS et IRSC, publiée en 2004, a souligné des problèmes très sérieux de sécurité dans le système des soins de santé du Canada. Cela coûte très cher, que ce soit en termes de souffrance des patients ou en termes de coûts financiers pour le système. Les auteurs ont calculé qu'entre 9 000 et 23 000 Canadiens meurent inutilement tous les ans à cause d'erreurs évitables au sein du système des soins de santé. Depuis, d'autres ont quantifié le fardeau imposé par les blessures évitables au système de soins de santé. Baker-Norton estime que l'équivalent de neuf hôpitaux, comprenant chacun 200 lits, sont utilisés pour « réparer » les erreurs.

Le rapport Baker-Norton a mené à la création de l'Institut canadien pour la sécurité des patients (ISP) à Edmonton et est financé par le gouvernement fédéral. Malgré d'excellents

efforts, le problème de la sécurité dans les soins de santé au Canada (et dans les systèmes de soins de santé d'autres pays) se perpétue sur une grande échelle et demeure insolvable. Un effort beaucoup plus énergique est requis pour le résoudre.

D'autres gouvernements, notamment certains états américains comme le Minnesota, sont aux prises avec ce problème. Ils ont eu recours à la législation et à d'autres outils, comme l'obligation de rapporter de manière publique les événements adverses, pour les traiter. Entre temps, le Canada a maintenu l'approche largement volontaire s'appuyant sur l'ISP et sur l'agrément des installations et services de santé quelque peu renforcée par le biais d'Agrément Canada (même cela reste volontaire dans certaines régions du pays). Le maigre budget de l'ISP est limité à 10 millions \$ par année alors que le budget total des soins de santé au Canada s'établit à plus de 140 milliards \$.

Comparez cela aux efforts gigantesques obligatoires déployés par l'aviation civile. Chaque écrasement d'avion au Canada est étudié en profondeur pour en déterminer la cause et indiquer des actions de remédiation. Les pilotes sont fréquemment mis à l'épreuve et certifiés. Par opposition, les fournisseurs de services de santé peuvent souvent pratiquer sans avoir à subir une nouvelle certification ou évaluation de leurs compétences. Le système de soins de santé fonctionne selon le principe voulant que les collègues de réglementation, gérés en très grande majorité par les professionnels de la santé mêmes, se chargent des comportements aberrants. On ne se préoccupe pas des aspects systémiques du manque de sécurité dans les soins de santé.

L'un des moyens dont le gouvernement pourrait changer cela serait de commander une étude sur une plus petite échelle que celle de Baker-Norton qui examinerait annuellement des indices précis à travers le pays. Cela maintiendrait le problème de la sécurité à l'avant-plan de nos préoccupations. On peut régler le problème par d'autres moyens

comme l'augmentation du financement de l'ISP et insister sur l'examen et l'accréditation obligatoires des hôpitaux et du personnel. Il serait bon de se convaincre que les séjours à l'hôpital deviennent aussi sûrs que le voyage par avion.

### 3 Transferts de la prestation des soins de santé des Premières nations et des Inuits

Pour l'année 2000, Statistique Canada rapporte que l'espérance de vie des Autochtones était nettement plus courte que celle de la moyenne canadienne : 7,4 années de moins dans le cas des hommes et 5,2 dans celui des femmes. De plus, les collectivités autochtones ont vécu une augmentation des taux : de mortalité infantile (22 % de plus); de tuberculose (6,2 fois plus); de diabète (presque 20 % de plus); et des amputations du pied à cause d'ulcères diabétiques du pied (entre 18 et 22 % de plus). Ce sont là de tristes statistiques.

L'Enveloppe de la Santé des Premières nations et des Inuits a été introduite par le gouvernement fédéral en 1994. À l'époque, le financement de la totalité des programmes de soins de santé atteignait quelque 1,1 milliard \$; aujourd'hui, il atteint 2 milliards \$ par année. L'énorme différence qui persiste dans les résultats des soins de santé entre les Premières nations/Inuits et le reste des Canadiens pose la question à savoir si ces fonds sont bien dépensés.

Le gouvernement fédéral a progressé quelque peu en matière de transfert de la responsabilité vers les organisations autochtones et les gouvernements provinciaux, mais il faut accélérer le rythme de ces transferts. Heureusement, il y a quelques cas de réussite desquels on pourrait s'inspirer.

// En Colombie-Britannique, un accord tripartite entre le gouvernement fédéral, la province et les autorités autochtones a eu pour résultat la remise de 318 millions \$ à un nouvel organisme, le *BC First Nations Health Council*. Cela a octroyé

aux conseils de tribu plus d'autorité pour résoudre des problèmes au sein de leurs collectivités, plutôt que de se plier à des décisions prises à Ottawa ou par un système inefficace de bureaux régionaux dirigés à partir d'Ottawa.

---

## L'énorme différence qui persiste dans les résultats des soins de santé entre les Premières nations/Inuits et le reste des Canadiens pose la question à savoir si ces fonds sont bien dépensés

---

// En 2006, le gouvernement fédéral a financé 3,1 millions \$ pour un partenariat entre le *Saint Elizabeth Health Care*, une ONG qui se spécialise dans les soins infirmiers, et l'*Assembly of Manitoba Chiefs*, qui avait pour mandat de trouver des moyens de gérer les ulcères diabétiques du pied et éviter les amputations. Les paramètres étaient réalistes et excluaient tout engagement d'augmenter le nombre de professionnels de la santé dans des secteurs qui ne peuvent pas, dans des conditions normales, attirer de semblables ressources. Le projet pilote a constitué des capacités et des cheminements cliniques qui ont aidé les professionnels de la santé à compter sur des stratégies de prévention, à entreprendre la détection précoce et ensuite, à offrir le traitement et l'accès accéléré aux spécialistes selon les besoins. Le résultat a été salué par l'*Assembly of Manitoba Chiefs* et par les collectivités locales et depuis, le projet s'est élargi.

## L'absence de portabilité des régimes de retraite constitue la principale raison pour laquelle les travailleurs de la santé n'acceptent pas de changer de secteur

// En Ontario, les Centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones – gérés par les collectivités autochtones et les organisations de soins primaires – ont depuis 1994 réussi l'insertion de dizaine de milliers de membres des collectivités autochtones dans le circuit des soins et du soutien.

Ces exemples sont raisonnables. Les provinces et les ONG savent comment livrer les soins de santé et les collectivités autochtones connaissent mieux que quiconque leurs besoins. Le gouvernement fédéral, qui n'est pas vraiment un expert dans les deux, fournit le financement.

Il faudrait par conséquent que ça progresse, et ce en :

- // démantelant la Direction régionale de la santé des Premières nations et des Inuits qui est inefficace et inefficente ainsi que la bureaucratie régionale en matière de santé;
- // transférant des fonds vers un plus grand nombre d'accords comme celui tripartite décrit ci-dessus;
- // faisant la promotion de la santé auprès des jeunes des Premières nations; et
- // concluant des contrats avec des ONG pour la prestation de services spécialisés comme les Services de santé non assurés (dont la gestion pourrait s'inspirer de celle de l'administration

du régime d'assurance-médicament des vétérans ou la prestation des services de soins de santé des Forces armées canadiennes).

### 4 Stabiliser les ressources humaines dans le système des soins de santé

Le système de soins de santé du Canada éprouve de nombreux problèmes de ressources humaines qui minent son efficacité, notamment des préoccupations quant à la qualité, les pénuries chroniques et la mauvaise distribution des professionnels de la santé. Pour régler ces problèmes, le gouvernement fédéral devrait appuyer les provinces qui visent à :

- // favoriser le départ des professionnels avant la détérioration de leurs capacités;
- // éliminer les obstacles qui empêchent les personnes d'exercer dans leur milieu professionnel de prédilection; et
- // offrir aux professionnels des alternatives efficaces et attirantes aux rémunérations plus élevées.

Les trois problèmes pourraient enfin être partiellement réglés en réformant le système des régimes de retraite des travailleurs de la santé.

L'absence de portabilité des régimes de retraite constitue la principale raison pour laquelle les travailleurs de la santé n'acceptent pas de changer de secteur, par exemple le fait de passer du secteur des soins actifs à un centre communautaire de soins. Non seulement les centres communautaires de soins coûtent moins cher en financement gouvernemental, ils offrent également un milieu de travail moins stressant et une meilleure qualité de vie pour les professionnels de la santé. Parmi ces derniers, nombre d'entre eux sont disposés à accepter une rémunération quelque peu moins élevée pour pouvoir bénéficier de ces avantages, mais le point de friction réside dans le fait que les employés

d'établissements hospitaliers ne peuvent emporter avec eux leur généreux régime de pensions à prestations déterminées. Dans le même ordre d'idées, les organisations communautaires de soins (également financées par les gouvernements provinciaux) éprouvent en premier lieu des difficultés à attirer des travailleurs compétents à cause des régimes de pensions moins généreux qu'ils offrent.

L'extension des régimes à prestations déterminées à d'autres secteurs du système de soins de santé (au-delà des hôpitaux de soins actifs) coûterait plus cher, mais pas tellement plus cher. En Ontario, par exemple, le Régime de pension de l'Ontario a estimé qu'il n'en coûterait que 20 millions \$ pour mettre le secteur communautaire au même niveau que le secteur hospitalier en matière de cotisations de régime de prestations déterminées. Cette augmentation des fonds de pensions pourrait être financée, du moins en partie, par le gouvernement fédéral.

La plus importante contribution directe que le gouvernement fédéral pourrait faire en ce qui concerne la réforme des régimes de pension serait de permettre aux médecins d'adhérer à des régimes de pension à prestations déterminées. Cela contribuerait à la stabilité des coûts étant donné que nombre de médecins envisageraient d'échanger des augmentations de leurs rémunérations pour la possibilité d'adhérer à un régime à cotisations déterminées. Cette évolution même ne serait pas financée par le contribuable mais plutôt par les professionnels de la santé participants par le biais de leurs associations et collèges professionnels. Toutefois, l'exécution de cette transformation exigerait des modifications de la part de l'Agence du revenu du Canada (ARC). Même si les changements requis sont complexes, ils ne sont sûrement pas insurmontables.<sup>1</sup> En 2002, un changement législatif semblable a été effectué alors que le gouvernement fédéral révisait la loi pour permettre aux médecins de fonder des entreprises médicales qui

---

## Les négociations devraient établir des objectifs très précis de rendement, de productivité, de sécurité et d'abordabilité

---

bénéficieraient de traitement fiscal semblable à celui d'autres petites entreprises. Cette mesure a aidé les médecins de façon incommensurable et a octroyé aux provinces des avantages importants lors des négociations avec les associations professionnelles médicales.

### CONCLUSIONS

Le gouvernement fédéral a un rôle crucial à jouer dans la réalisation de services de soins de santé durables et de très grande qualité au Canada. En adoptant une approche ciblée et stratégique, le gouvernement du Canada peut aider les provinces à moderniser les services canadiens de soins de santé. Il peut également rentabiliser les importants investissements qu'il a faits pendant deux décennies pour améliorer l'information sur la santé, l'informatique médicale, la recherche médicale et la collecte de preuves.

Les négociations relatives au renouvellement du financement des soins de santé avec les provinces signalent la fin, en 2014, de l'Accord actuel des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé. Elles devraient établir des objectifs très précis de rendement, de productivité, de sécurité et d'abordabilité. Ces objectifs devraient être précisés d'avance par le gouvernement du Canada. Il y aura, comme d'habitude, des cris d'orfraie relativement aux prérogatives des premiers ministres provinciaux, mais si le gouvernement fédéral insiste sur des objectifs de rendement pour les secteurs public et privé, les Canadiens ne s'en sentiront que mieux. ■

<sup>1</sup> En vertu de la réglementation de l'ARC, les employeurs peuvent parrainer des régimes de pension à condition que leurs travailleurs y soient admissibles à titre d'employés. Les associations professionnelles ne satisfont pas aux règles de l'ARC étant donné que leurs médecins employés, qui sont également actionnaires, n'appartiennent pas à la catégorie « employés ».

# DÉFRAYER LES SOINS DE SANTÉ QUE NOUS SOUHAITONS

MARK STABILE<sup>1</sup>

**Mark Stabile** est directeur fondateur de la School of Public Policy and Governance de l'université de Toronto et enseigne l'économie et la politique publique à la Rotman School of Management. Il est également associé de recherche au National Bureau of Economic Research à Cambridge au Massachusetts, et chargé de cours au Rimini Centre for Economic Analysis, en Italie. De 2003 à 2005, il a été conseiller politique principal du ministre des Finances de l'Ontario où il s'occupait de dossiers tels que ceux de la santé, de l'éducation et de la fiscalité. Il a également été conseiller auprès des gouvernements du Canada et de l'Ontario pour la réforme du système des soins de santé.

## LE PROBLÈME

Bien avant la grande récession de 2008, le système des soins de santé du Canada montrait déjà des signes de difficultés de financement. Au cours des dernières décennies, les coûts des soins de santé ont nettement distancé les recettes fiscales et le produit intérieur brut (PIB). Bien qu'il y ait eu des périodes de croissance rapide et d'autres moins rapides (au cours des années 1990 alors que le gouvernement fédéral équilibrait ses budgets, les coûts des soins de santé ont crû beaucoup plus lentement), entre 1980 et 2006, la croissance moyenne annualisée des dépenses en soins de santé s'est établie à 7,5 pour cent. Au cours de cette même période, la croissance moyenne annualisée du PIB s'établissait à 6,1 pour cent. Il en a résulté que les dépenses en soins de santé se sont maintenant considérablement accrues, que ce soit en termes absolus ou en pourcentage du PIB par rapport à 1980.

Dans l'ensemble, c'est certainement là une bonne chose. Au cours de cette période, les soins de santé se sont nettement améliorés grâce aux nouvelles technologies, aux actes médicaux et aux médicaments qui ont

aidé beaucoup de gens. Sans aucun doute, certaines augmentations des dépenses ont résulté en gaspillage, certains soins ont été excessifs ou de très peu d'utilité, et d'autres se même sont avérés nuisibles. En revanche, au total, les soins de santé sont une réussite et rares sont ceux qui imaginaient revenir au système de santé des années 1980.

Au cours de cette même période, les gouvernements ont augmenté la part de leur budget consacrée aux soins de santé. Le gouvernement de l'Ontario consacre environ 40 pour cent de son budget total à la santé : en 1980, ce pourcentage ne dépassait pas 30 pour cent. Cette augmentation se fait en fonction de nombre d'éléments : les proportions sont constituées à la fois d'un numérateur (les dépenses en soins de santé) et d'un dénominateur (l'ensemble des dépenses publiques) et ceux-ci évoluent en fonction de la croissance économique, de la politique fiscale et des décisions politiques des autres dépenses. Mais dans l'ensemble, celles consacrées aux dépenses en soins de santé constituent le poste le plus élevé des dépenses publiques des provinces. À nouveau, les bonnes raisons pour justifier cette dépense ne manquent pas et les Canadiens

se sont à maintes reprises prononcés en faveur d'un système de santé financé majoritairement à même les deniers publics, universel et qui offre des soins d'excellente qualité en fonction des besoins. Toutefois, ce système est onéreux, d'où les difficultés de financement citées précédemment.

Il est important de mentionner que ce n'est d'aucune façon un problème unique au Canada. Parmi les pays de l'OCDE qui possèdent un système semblable au nôtre et ceux dont le système est très différent du nôtre, les coûts des soins de santé augmentent plus rapidement que le PIB. En effet, l'examen des pays qui nous sont comparables en matière de développement économique – notamment du Royaume-Uni, de l'Europe continentale occidentale, et du Commonwealth en général – révèle qu'aucun pays n'a vu ses dépenses en soins de santé augmenter plus lentement que l'ensemble de l'économie.

C'est là un élément rassurant et inquiétant à la fois, rassurant du fait qu'il porte à croire que ce n'est pas le régime d'assurance-maladie canadien qui est à la base du problème, problème par ailleurs universel. Inquiétant, du fait qu'il porte à croire que les efforts ciblant un meilleur fonctionnement du système – plus efficacement, plus équitablement et de meilleure qualité – bien que très importants et nécessaires, ne sont pas susceptibles de résoudre notre problème de financement. Tous les pays développés œuvrent à rendre leurs systèmes de soins de santé plus efficaces, moins gaspilleurs, etc. Nombre d'entre eux ont pris passablement d'avance sur le Canada en termes de réformes majeures à la rémunération et à la prestation au sein du système public. À nouveau, aucun pays n'a réussi à faire en sorte que les coûts des soins de santé augmentent à un rythme inférieur à celui du PIB.

Il est également important de mentionner que le problème de financement décrit précédemment ne signifie pas que

le système de soins de santé ne soit pas économiquement viable. Il n'existe pas de réponse unique la question suivante : « quelle proportion de notre PIB devrions-nous consacrer aux soins de santé ? » Les dépenses de la majorité des pays riches à ce chapitre sont à peu près égales à celles du Canada. Ces pays peuvent se permettre le luxe de consacrer des fonds aux éléments qui leur importent et, si les Canadiens jouissent de précieux soins grâce à leur système de santé, il n'y a donc pas de raison qui nous empêchent d'augmenter nos dépenses en santé et diminuer celles dans d'autres secteurs. En revanche, nous devons trouver la manière dont nous allons défrayer ces dépenses.

La viabilité économique diffère de la viabilité budgétaire. Il est clair qu'à travers le Canada, les gouvernements des provinces ne peuvent pas se permettre de défrayer les coûts du système de santé actuel parallèlement aux autres dépenses publiques s'ils se limitent les assiettes du revenu actuelles. La majorité des provinces encourent des déficits très lourds. Elles dépendent toutes de transferts importants par le gouvernement fédéral au-delà de 2014. Il est certain que des économies soient réalisables, mais si nous souhaitons augmenter nos soins de santé à l'avenir, nous aurons très probablement besoin de leur consacrer plus de fonds. D'où donc proviendraient ces fonds? De sources privées ou publiques ?

### CHOIX POUR UNE RÉFORME

Compte tenu du fait qu'il est presque sûr que les fonds consacrés aux soins de santé seront augmentés par rapport à leur niveau d'aujourd'hui (prévisions des pays de l'OCDE qui confirment que les soins de santé coûteront plus cher, et non moins cher, au cours des cinquante prochaines années), nous devons décider de la façon dont nous défraierions ces coûts. Les choix qui s'offrent pour accroître les revenus se répartissent en quatre grandes catégories :

<sup>1</sup> Je voudrais remercier mes coauteurs pour leur recherche dont je me suis servi pour rédiger cet article : Irfan Dhalla, Colleen Flood, Jacuqeline Greenblatt, Sevil Marandi et Carolyn Tuohy. Je voudrais également remercier plus particulièrement Carolyn Tuohy pour sa collaboration soutenue et les échanges d'idées qui ont sensiblement marqué ma réflexion.

- 1 Accroître l'impôt actuel.
- 2 Partager les coûts avec les patients sous forme de ticket modérateur, franchises, etc.

## L'assurance privée complémentaire n'offre pas une solution toute faite au problème de l'augmentation des coûts des soins de santé

- 3 Autoriser un plus grand financement privé ou par le biais des assurances.
- 4 Diversifier les flux de financement public selon de nouveaux modèles de recettes publiques.

Il faut cependant tenir compte du fait qu'aucun de ces choix n'écarte les possibilités de réaliser plus d'économies, de réduire le gaspillage et d'améliorer le système – nous devons en outre constamment rechercher ces possibilités.)

### Augmentations de l'impôt

Le premier choix, celui d'augmenter l'impôt, est certainement réalisable. En proportion du PIB, l'impôt canadien a chuté au cours de la dernière décennie. Ainsi, il devient possible d'envisager une augmentation de certaines catégories de l'impôt. Les avantages de l'imposition générale sont bien connus, mais la résistance des contribuables aux augmentations de l'impôt est persistante; ainsi, je ne consacrerai pas beaucoup de temps à cette option.

### Partage des coûts

Plusieurs propositions ont vu le jour au fil des ans pour augmenter le partage des coûts avec les patients. Récemment, le Québec a proposé une franchise pour les visites chez

le médecin. Deux arguments favorisent cette proposition. Le premier, si l'on pense qu'il y a de l'abus d'utilisation des services de soins de santé par les patients, l'imposition d'une franchise monétaire augmenterait l'efficacité. Le deuxième, le partage des coûts renferme le potentiel d'augmentation des revenus.

Les économistes, moi y compris, ont fait valoir que l'utilisation du partage des coûts pour augmenter les revenus ne constituait pas une solution politique intéressante, et ce pour nombre de raisons. La première, les systèmes de partage des coûts sont onéreux à mettre en œuvre et à gérer. La deuxième raison, compte tenu des valeurs canadiennes, nous convenons en général que tout système de partage des coûts devraient épargner les défavorisés et les gravement malades qui doivent avoir constamment recours aux services de soins de santé. Toutefois, vu que les défavorisés et les malades sont les utilisateurs les plus nombreux et assidus du système (les deux vont souvent de pair), les exempter du ticket modérateur (ce que j'appuie) réduira sensiblement les revenus que ce système pourrait générer. Ces deux points conjugués feraient en sorte que ce partage des frais ne résoudrait probablement pas le problème du revenu.

### Financement privé accru

Pendant plusieurs années, le mélange public-privé de dépenses était constitué de 70 pour cent de fonds publics et de 30 pour cent de fonds privés. Ce qui était plutôt faible par rapport à nombre de pays de l'OCDE. L'une des raisons de cet écart réside dans la nature même du mélange public-privé au Canada. Dans le jargon de l'OMS, on trouve au Canada des prestations d'assurances complémentaires privées : des assureurs privés qui couvrent les frais de soins/secteurs de santé non défrayés par le système public. Par exemple, étant donné que les médicaments administrés hors hôpital ne sont pas couverts par le système public pour nombre

de Canadiens, une grande proportion de la population souscrit à une assurance privée qui défraye de telles dépenses.

Compte tenu du rôle que jouent les médicaments dans la médecine moderne, il n'est pas étonnant que la proportion de couverture privée au Canada soit relativement élevée. Des pays tels que le Royaume-Uni et la Suède proposent de systèmes d'assurance privée qui offrent des assurances privées complémentaires qui couvrent des soins qui sont également couverts par le système public. Les gens choisissent l'assurance privée parce qu'elle offre certains avantages que n'offre pas le système public, comme les délais d'attente plus courts, des installations plus convenables, etc. (toutefois, les souscripteurs aux assurances privés ne peuvent pas ne pas acquitter les cotisations du système public par le biais de l'impôt général).

Certains ont prétendu que ce choix constituait une solution aux problèmes de financement du système de santé canadien. Il est toutefois bon de noter ce qui suit. Premièrement, les pays qui disposent de tels systèmes ont les mêmes problèmes de financement que le système public canadien : les coûts des soins de santé grimpent plus rapidement que le PIB. Par conséquent, la disponibilité de ce type d'assurance privée n'élimine pas, intrinsèquement, les problèmes de financement. Deuxièmement, ces pays consacrent en général plus de fonds aux dépenses en santé publique (habituellement, plus de 80 pour cent) et offrent une couverture plus étendue que celle disponible au Canada. Dans ces pays, les systèmes privés sont en règle générale petits et ne protègent qu'environ 10 pour cent des individus. Leur part des dépenses totales en santé est encore plus faible, et s'établit à environ un pour cent. Troisièmement, quelque preuve qu'il y ait de la relation entre les systèmes publics et complémentaires privés porte à croire que l'assurance privée ne diminue pas les coûts du système public. Bien au contraire, la dépense publique augmente souvent à cause

d'une utilisation complémentaire, d'une utilisation globalement accrue et le fait que les subventions fiscales à l'assurance privée soient intégrées à de nombreux codes des impôts (y compris le nôtre : les contributions des employeurs aux assurances-santé des employés ne sont pas imposables).

Par conséquent, bien qu'il ne soit pas faux de dire que ces pays puissent disposer d'assurances privées complémentaires en demeurant toutefois fidèles au système public, universel et accessible (le Royaume-Uni et la Suède en constituent de bons exemples), on peut en revanche affirmer que l'assurance privée complémentaire n'offre pas une solution toute faite au problème de l'augmentation des coûts des soins de santé.

---

## Confier à un organisme national l'évaluation à la fois des technologies médicales et des pratiques exemplaires à travers des secteurs et des types de fournisseurs constitue un élément clé

---

### Nouveaux modèles de recettes publiques

Le quatrième et dernier choix pour l'augmentation des recettes destinées aux soins de santé est celui de diversifier le flux du financement public. J'ai déclaré ailleurs (de concert avec des collègues de l'université de Toronto) que l'une des voies d'expansion consisterait à intégrer plus de financement de l'assurance sociale au système de soins de santé canadien.<sup>2</sup>

De nombreux pays européens ont recours au financement de l'assurance sociale – caractérisé par un lien clair entre les fonds col-

<sup>2</sup> Voir Flood, C., Stabile, M. et Tuohy, C. (eds.) (2008) *Exploring Social Insurance: Can a Dose of Europe Cure Canadian Health Care Finance?* McGill-Queen's University Press et Stabile, M. et Greenblatt, J. (2010) « To Prefund Pharmacare for Canadian Seniors... or Not? ». IRPP Study No. 2.

lectés et les avantages reçus – pour financer des pans de leur système. L'expérience de ces pays semble avoir eu pour effet de favoriser le consentement des citoyens concernant une forme de paiement lorsqu'ils perçoivent la relation qui existe entre les cotisations et les soins. Il est fréquent de voir des systèmes de collecte distincts des gouvernements. Les citoyens doivent payer un montant mensuel proportionnel à leur revenu, montant qui sert à défrayer les coûts des services de santé fournis. Dans nombre de systèmes européens, on exige également des employeurs qu'ils cotisent au nom de leurs employés. Le fonds est généralement distinct des recettes fiscales générales, bien que dans certains pays celles-ci servent à compléter les finances au besoin.

La théorie des finances publiques veut que ce type d'affectation des fonds ne soit pas optimal et puisse entraîner des restrictions inefficaces dans l'assignation de fonds publics. Toutefois, les avantages de l'augmentation du financement public pour viabiliser et élargir la couverture publique (financement des médicaments d'ordonnance à travers un bassin d'assurance sociale peut constituer un bon début de solution), pour tirer avantage du consentement des Canadiens à l'égard du défraiement de coûts plus élevés de soins de santé et de l'augmentation de la répartition entre les Canadiens des risques et revenus à travers un panier plus large du régime d'assurance-maladie, reviennent moins cher qu'un tel plan. Compte tenu des limites des autres possibilités d'accroissement des revenus, ce dernier choix renferme le plus grand potentiel à la fois d'amélioration de l'étendue et de la qualité du système des soins de santé et parallèlement, de bénéficiaire du consentement (quoique limité) public.

## QUE DEVRAIT COUVRIR LE FINANCEMENT PUBLIC ?

En elle-même, la collecte de revenus additionnels ne suffira pas à viabiliser à long terme le système de soins de santé. Elle doit s'accompagner d'une volonté forte d'évaluation de ce qui doit être ou ne pas être financé à même les deniers publics et d'un rééquilibrage du rôle du secteur privé dans la couverture des soins qui ne satisfont pas aux critères de financement public. Confier à un organisme national l'évaluation à la fois des technologies médicales et des pratiques exemplaires à travers des secteurs et des types de fournisseurs constitue un élément clé pour s'assurer que les deniers publics soient affectés aux formes les plus efficaces de traitement. Lorsqu'un médicament a des effets authentiquement bénéfiques à un coût raisonnable (p. ex., l'insuline pour les diabétiques), il serait couvert à l'intention de tous ceux qui vont en tirer avantage. Lorsque des décisions de médecins en clinique entraînent des coûts élevés tout en étant peu bénéfiques, ces coûts ne seraient pas remboursés (p. ex., de l'IRM pour de légers maux de tête ou de dos).

Les Canadiens devront admettre que le secteur public ne peut pas couvrir tous les examens et traitements sans égard à leur efficacité. Lorsque les avantages potentiels que procurent des tests diagnostiques ou traitements ne justifient pas un financement public, il est concevable que les citoyens qui choisissent de poursuivre ces tests ou traitements puissent le faire librement hors du système public en utilisant leurs propres deniers.

Tous ces changements sont possibles sans éliminer la moindre partie de la structure actuelle du régime d'assurance-maladie, notamment en modifiant la *Loi canadienne sur la santé*. Il ne reste plus qu'à relever le défi d'y parvenir à partir du point de départ actuel.

## UNE FEUILLE DE ROUTE POUR LE CHANGEMENT

Le leadership fédéral peut jouer un rôle prépondérant dans l'intégration de ces changements au régime d'assurance-maladie du Canada. Les négociations de 2014 offriront l'occasion au gouvernement fédéral de favoriser une coordination de l'évaluation en même temps que celle de la diversification du flux du financement. Parallèlement, la perception répandue chez les jeunes d'injustice intergénérationnelle (en matière de financement et de soins) peut être traitée en transformant la nature de la couverture publique. Les étapes suivantes pourraient constituer des éléments de ladite transformation :

- 1 Profiter de la négociation de 2014 pour convenir d'un cadre de travail pour la diversification du financement public. Les choix prévoiraient que le gouvernement fédéral ferait office de collecteur et de répartiteur des cotisations d'assurance sociale et utiliserait ces fonds pour remplacer en partie ou en totalité le Transfert canadien en matière de santé. Si le gouvernement fédéral assumait le rôle de collecteur, il pourrait également progressivement mettre en place des transferts de points d'impôt au profit des provinces en vue d'accroître le montant global de financement disponible tout en conservant sa même part de revenu. Mais le gouvernement fédéral n'est pas obligé d'assumer ce rôle de collecteur. En revanche, il pourrait favoriser ce changement en jouant un rôle discret dans la mise en œuvre.
- 2 Dans le cas des provinces où les frais de médicaments ne sont défrayés que pour les aînés, l'admissibilité en fonction de l'âge pourrait être progressivement éliminée pour être remplacée simultanément par une couverture

généralisée des médicaments financée par des cotisations à l'assurance sociale. Cela préserverait la presque totalité de la couverture des aînés mais rectifierait l'idée du fardeau que représentent les besoins de la génération du baby-boom à l'endroit d'un régime d'assurance-médicaments financé par les générations plus jeunes, améliorant ainsi l'équité intergénérationnelle.

---

## Profiter de la négociation de 2014 pour convenir d'un cadre de travail pour la diversification du financement public

---

- 3 Dans le cas des provinces offrant un régime d'assurance-médicaments plus généralisé, comme le Québec et la Colombie-Britannique, le budget consacré à la couverture pourrait être plus clairement lié aux cotisations d'assurance sociale et implanté progressivement.
- 4 Le gouvernement fédéral pourrait établir un organisme national d'évaluation ou en exiger la constitution, (il n'est pas nécessaire que ce soit un organisme de compétence fédérale). Celui-ci pourrait s'appuyer sur le savoir-faire des organismes actuels (bien que jusqu'ici les organismes provinciaux n'aient pas atteint la dimension nécessaire qu'exige l'évaluation appropriée de la technologie et aux pratiques exemplaires à l'instar, par exemple, du *National Institute for Health and Clinical Excellence* du Royaume-Uni). L'adoption des recommandations de cet organisme serait conditionnelle à l'obtention de trans-

## L'un des avantages que présente un organisme national d'évaluation est celui d'une plus grande uniformisation de la couverture à travers le Canada

ferts fédéraux à la fois du Transfert canadien en matière de santé et de tout cadre futur de l'assurance sociale. L'un des avantages que présente un organisme national d'évaluation est celui d'une plus grande uniformisation de la couverture à travers le Canada. Actuellement, les provinces qui estiment qu'une technologie est inefficace se sentent souvent otages de cette technologie parce qu'elle est utilisée ailleurs au Canada.

- 5 À mesure de l'augmentation de la couverture publique des services médicaux réellement nécessaires, le rôle de l'assurance privée évoluerait pour devenir complémentaire et couvrir les actes dont la couverture est jugée peu rentable pour le système public. Le marché privé pour ces soins et leur couverture serait probablement trop faible tout en restant viable. Il

existe de nombreux actes/traitements qui n'ont que de faibles possibilités de produire des effets bénéfiques qui justifieraient les subventions publiques, mais pour lesquels il existe une demande marquée.

Si ces changements étaient adoptés, le système canadien des soins de santé en 2020 aura conservé le meilleur du système actuel et y aura intégré d'autres éléments – financement public diversifié, évaluation efficace des technologies et pratiques, et accès universel aux soins médicaux importants sans égards à leur type – que d'autres pays ont essayés et adoptés avec succès. Cela permettrait aux Canadiens d'avoir accès aux services les plus essentiels de soins, pas seulement ceux qu'aujourd'hui nous jugeons importants, mais ceux qui verront le jour au fil du temps. Plus que tout autre chose, ces changements affecteraient des revenus suffisants pour financer des soins publics élargis en même temps que des structures qui feront en sorte que seuls soient financés les services les plus utiles. ■

# PARTENAIRES

Ce projet n'aurait pas été possible sans le généreux soutien de nos partenaires

**Alterra Power**

**CN**

**Amgen**

**CIBC**

**AstraZeneca**

**Manuvie**

**Bluesky Strategy  
Group**

**Nexen**

**Bombardier**

**Pickworth  
Investments LP**

**Building and  
Construction  
Trades Department  
AFL-CIO (FAT-COI)**

**Power Corporation  
du Canada**

**Suncor Énergie**

**Association  
canadienne des  
télécommunications  
sans fil**

**TELUS**

**Xerox**

**Et chacun des membres du  
Cercle des fondateurs de Canada 2020**

Nous approchons de 2020 et le monde autour de nous évolue rapidement. Les possibilités sont innombrables pour le Canada, mais il existe également des défis interdépendants. **Le Canada que nous souhaitons en 2020** lance le débat sur le rôle que doit assumer le gouvernement fédéral pour relever ces défis.

C'est le point de départ d'un projet qui doit s'étendre sur une année qui trouvera son apothéose à l'automne 2012.



CANADA 2020

### **À propos de Canada 2020**

Canada 2020 est un centre non partisan et progressiste qui œuvre à l'établissement d'un contexte de prospérité sociale et économique au Canada pour les Canadiens.

Joignez-vous au débat à : [www.canada2020.ca](http://www.canada2020.ca)