

un
Nouvel
agenda
progressiste

Juin 2015





Canada 2020 est le plus important groupe de réflexion canadien; il œuvre à la redéfinition du rôle du gouvernement fédéral dans un Canada moderne. Il produit des recherches originales, organise des événements et suscite des conversations à propos de l'avenir du Canada. Nous nous sommes donné l'objectif de constituer une communauté d'idées progressistes et de gens qui font bouger les gouvernements et les façonnent.

Rédacteur en chef : Robert Asselin
Directeur de la production : Alex Paterson

Orientation spéciale d'édition et de production :
Don Lenihan, Ph. D. et les membres du Conseil consultatif de Canda 2020

Canada 2020, 210, rue Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7C8 Canada / Publié à Ottawa, au Canada

canada2020.ca

Table des matières

Introduction / 06

par Tim Barber

Élaboration des politiques publiques au XXI^e siècle/ 08

par Don Lenihan et Robert Asselin

Vers une réforme démocratique / 20

par Robert Asselin / préface de Donald Savoie

Restaurer la confiance des citoyens dans le gouvernement / 52

par Don Lenihan et Carolyn Bennett /

préface de l'hon. Deb Matthews

Prestations pour enfant au Canada / 82

par Lauren Jones, Mark Stabile et Kevin Milligan /

préface de Jennifer Robson

En faveur d'une taxe sur le carbone au Canada / 98

par Nicolas Rivers / préface de Tom Rand

Compétences et éducation supérieure au Canada / 140

par Daniel Munro / préface de Tom Pitfield

La crise et l'opportunité : plan de renouvellement des infrastructures au Canada / 188

par John Broadhead, Jesse Darling

et Sean Mullin / préface de David Dodge

Renforcer la responsabilisation du renseignement et de la sécurité canadiens / 228

par Wesley Wark / préface d'Anne McLellan

Protection de la vie privée dans la fonction publique / 254

par Chantal Bernier / préface de Michael Geist

Une politique étrangère canadienne pour l'avenir / 280

par Roland Paris / préface de Michael Kergin,

Ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis



Introduction

Le présent livre a pour objet d'inciter les progressistes à réfléchir au pays qu'ils souhaitent en 2020 et les années suivantes. Il est également destiné à prescrire des politiques concrètes et faisables pour la prochaine décennie.

Alors que les enfants du millénaire occuperont le devant la scène, le moment idéal est venu pour changer et redéfinir notre façon d'approcher certains problèmes qui affecteront le pays. Nous sommes très heureux de présenter des idées nouvelles et innovatrices pour alimenter les discussions du grand public. Ensemble, ces idées présentent un cadre très propice à une vision progressiste pour les années à venir.

Nous vivons à une époque difficile. Au Canada et dans le monde entier, la mondialisation nous a forcés à modifier notre façon de concevoir la politique publique. Les disparités des revenus, l'infrastructure, le changement climatique, la sécurité, le droit à la vie privée et la réforme démocratique sont des problèmes d'importance nationale mais qui ont des ramifications internationales qui exigent des États-nations de collaborer en vue de les résoudre. Nous ne pouvons plus les concevoir dans l'isolement – ils sont tous interdépendants.

Canada 2020 a été à l'avant-garde de cette discussion soutenue. Depuis 2006, nous avons organisé plus de 90 événements à travers le Canada sur des thèmes pertinents pour les décideurs et les citoyens. La réaction a été impressionnante. Les gens croient authentiquement et de façon soutenue que le gouvernement peut exercer un rôle positif de premier plan au XXI^e siècle. Nous sommes convaincus que ce livre leur présentera de bonnes raisons d'être optimistes en ce qui concerne notre avenir.

Je voudrais remercier Robert Asselin, notre nouveau Vice-président des politiques et de la recherche, d'être le moteur de ce projet, et Alex Paterson, notre Coordonnateur de la communication et des programmes, pour l'avoir mené à terme. Je voudrais également remercier les membres de notre Conseil consultatif pour leur soutien et leurs conseils.

Nous envisageons avec plaisir la prochaine phase de la discussion et espérons vous voir à l'un de nos événements.

Cordialement,

Tim Barber
Cofondateur, Canada 2020



Élaboration des politiques publiques au XXI^e siècle

Don Lenihan, Ph.D.
Associé principal, Politiques et engagement, Canada 2020

Robert Asselin
Vice-président, Politiques et recherches, Canada 2020

« Le processus
relatif à
l'élaboration de
politiques est
devenu aussi
important que
les problèmes
en soi »

Dans le système parlementaire de Westminster, la conception des politiques a été largement fondée sur un partenariat entre la fonction publique et les acteurs politiques. Les fonctionnaires étaient les experts en matière de politiques et offraient au gouvernement de l'heure les choix et conseils nécessaires à la résolution des problèmes. Le gouvernement prenait ensuite des décisions en fonction de son mandat et des conseils reçus. Il décidait des priorités, présentait des solutions aux citoyens et les menait à terme dans le cadre du processus législatif. Enfin, la fonction publique mettait en œuvre les décisions du gouvernement, et les politiciens veillaient à cette mise en œuvre. Nous pouvons qualifier cette méthode d'« approche classique de la gouvernance ».

Ce système a bien fonctionné pendant la majeure partie du XX^e siècle. En revanche, au cours des dernières décennies, de nouvelles tendances ont vu le jour au Canada et dans le monde entier qui ont altéré le processus politique et ont fait de la gouvernance classique une approche de plus en plus inefficace :

- **LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE :**
Les technologies de l'information et des communications ont considérablement augmenté la vitesse, la complexité et l'interdépendance des événements. Aujourd'hui, de plus en plus de systèmes – depuis les chaînes d'approvisionnement jusqu'aux mouvements environnementaux – se structurent au niveau mondial plutôt que national.
- **INTERDÉPENDANCE DES PROBLÈMES :**
Dans la gouvernance classique, les concepteurs de politiques délimitent les problèmes et proposent des solutions dans

le cadre de ces limites. Aujourd'hui, les experts constatent que ces problèmes sont beaucoup moins circonscrits et beaucoup plus interdépendants. Les problèmes qui relèvent du changement climatique, de la sécurité ou de la production alimentaire ont tendance à se constituer en groupes — provenant souvent de différents domaines politiques — dont les éléments qui les constituent interagissent de manières complexes et souvent surprenantes.

- **CROISSANCE DES ACTEURS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE :**
Le nombre d'organismes privés ou sans but lucratif, au sein de la communauté politique a explosé. Les acteurs de tous les genres jouent maintenant un rôle très engagé au sein du processus politique et l'influencent énormément, que ce soit en matière d'élaboration de politiques ou des étapes de mise en œuvre.

- **ÉVOLUTION DES ATTENTES DES CITOYENS :** Aujourd’hui, les citoyens ont beaucoup moins de respect pour les acteurs politiques que les citoyens qui les ont précédés. Ils demandent que les élus se responsabilisent, et estiment, qu’en tant que citoyens, ils devraient avoir leur mot à dire directement sur les questions qui les préoccupent.
- **LA MONTÉE DES MÉDIAS SOCIAUX :** Les médias sociaux également changent la culture politique, bien qu’à l’occasion ce changement ne soit vraiment pas clair. D’une part, ils offrent de nouveaux moyens de mobiliser les citoyens au sein du débat public. D’autre part, les jeunes Canadiens, qui sont les plus grands utilisateurs des médias sociaux, sont moins susceptibles de voter, de joindre les rangs d’un parti politique ou de participer au processus politique. Les études portent à croire qu’ils ne s’intéressent pas à la politique ou aux institutions politiques classiques de la même manière que les générations précédentes.
- **CONSTAMMENT EN CAMPAGNE :** Actuellement, les partis politiques comptent beaucoup sur les techniques de marketing politique pour vendre leurs « produits » — c’est-à-dire leurs politiques — à des groupes cibles. À ces fins, il faut diffuser un message

clair, cohérent et facile à comprendre. Pour ce faire, les partis ont centralisé leur communication à un point tel qu’aujourd’hui les membres des caucus se voient tous obligés de suivre le même scénario. Il en découle une simplification du message et une polarisation du débat sur les problèmes.

Bien sûr, le processus politique n’est pas seul à évoluer. Les problèmes aussi évoluent :

- **URBANISATION :** Un nombre croissant de Canadiens vivent dans quelques milieux urbains. À mesure que ces milieux croissent, les besoins, les attentes et les préoccupations de la population changent également et entraînent de nouveaux problèmes politiques, depuis la violence des bandes de rues jusqu’au besoin de nouvelles infrastructures massives de transports.
- **DÉMOGRAPHIE :** À l’instar de nombre de pays de l’OCDE, la population canadienne est vieillissante, ce qui accroît la pression sur les services gouvernementaux, surtout ceux des soins de santé, et, parallèlement, réduit l’assiette fiscale qui finance ces services.
- **MOBILITÉ :** Actuellement les citoyens sont plus mobiles qu’ils ne l’étaient auparavant. Ils voyagent fréquemment et la majorité a

déménagé d’une ville à une autre au moins une fois au cours de leur vie. Les services gouvernementaux pourraient devoir être remaniés pour appuyer ce type de mobilité.

- **IMMIGRATION ET DIVERSITÉ :** Bien que le Canada ait toujours été défini par l’immigration, les immigrants de nos jours affluent en grand nombre de toutes les régions du globe. Il en résulte que notre population compte parmi les plus culturellement et ethniquement diversifiées du monde. Il est essentiel que les néo-Canadiens s’installent dans leurs collectivités pour assurer la stabilité générale et la cohésion du pays.
- **TERRORISME ET SÉCURITÉ :** Les attentats du 11 septembre ont fait évoluer les points de vue des Canadiens relativement à la sécurité. Compte tenu de l’ascension de l’organisation terroriste de l’État islamique en Irak et au Levant (ISIL), ces inquiétudes refont surface, notamment en ce qui concerne le terrorisme pratiqué par des natifs du Canada. Affronter ces menaces constitue une grande priorité politique.

En somme, le processus politique et les problèmes ont tous deux changé et exercent ainsi d’énormes tensions sur la gouvernance classique qui était destinée à un monde radicalement différent. Ces difficultés se résument comme suit :

1. LES PROBLÈMES POLITIQUES SONT PLUS MULTIDIMENSIONNELS QU’AUPARAVANT, ILS ÉVOLUENT VITE ET SONT INTERDÉPENDANTS.
2. LES PROCESSUS POLITIQUES IMPLIQUENT SOUVENT PLUSIEURS PARTIES CONCERNÉES
3. LE PUBLIC EST MOINS INDIFFÉRENT, PLUS EXIGEANT, ET LES JEUNES SONT MOINS ENGAGÉS ENVERS LA DÉMOCRATIE.
4. LE DÉBAT POLITIQUE EST PLUS SCÉNARISÉ, POLARISÉ ET ACRIMONIEUX QU’AUPARAVANT

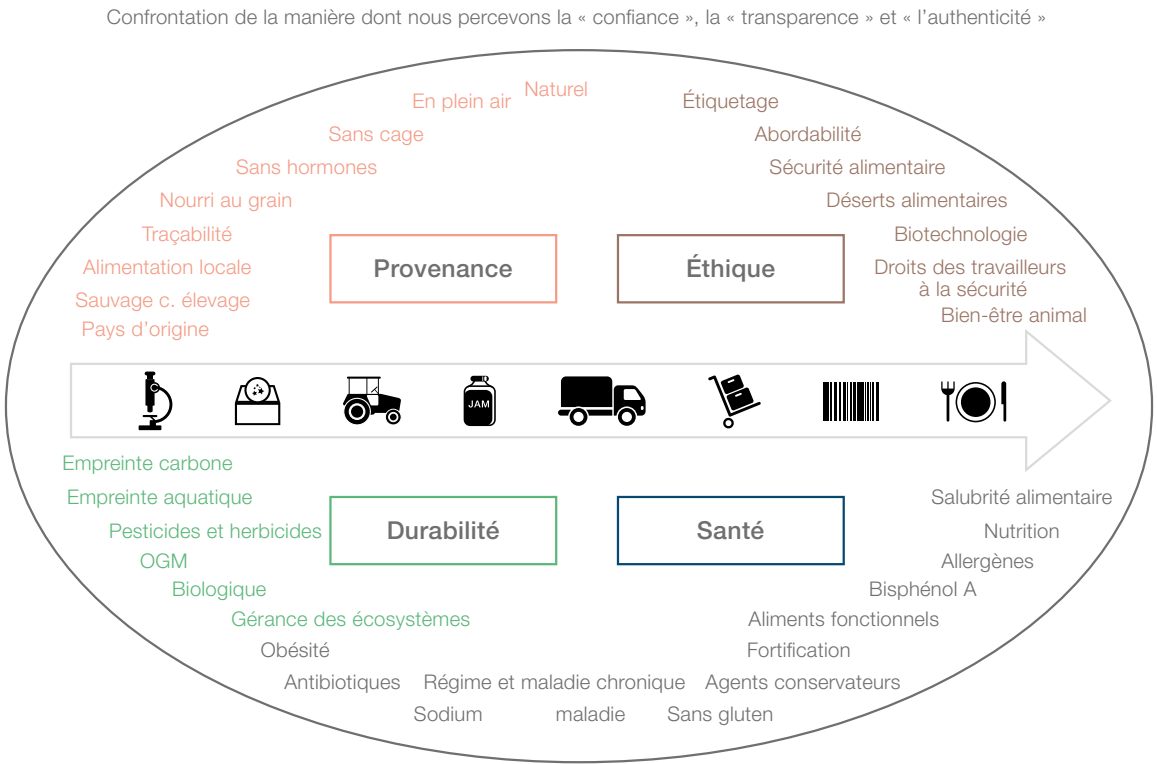
Ces quatre points fournissent le fondement de ce que nous pensons être un nouveau type de débat politique, un débat centré non seulement sur les solutions aux problèmes mais également sur la manière dont la politique est façonnée et mise en œuvre. À notre avis, **le processus relatif à l’élaboration des politiques est devenu aussi important que les problèmes en soi**, comme le montre ce qui suit.

La complexité et les risques de la conception des politiques

Nous avons dit que les concepteurs de politiques d’aujourd’hui perçoivent différemment les problèmes qu’auparavant. Les questions touchant le changement climatique, la sécurité ou la production alimentaire sont regroupés et les éléments constitutifs sont interdépendants et interagissent de façons complexes. Le schéma ci-dessous l’illustre bien. Il montre comment une série de problèmes très variés fait maintenant

partie d’une seule chaîne d’approvisionnement qui transporte les produits alimentaires du producteur au consommateur. Il y a à peine quelques décennies, la majorité de ces problèmes étaient à peine effleurés par les concepteurs de politiques ou les consommateurs. Et pourtant, de nos jours la gestion efficace de la chaîne d’approvisionnement doit les comprendre tous¹ :

La grande incidence des attentes croissantes de la société à l’égard du système alimentaire



Une représentation des problèmes et des perspectives sociétaux et des consommateurs
Source : Differentiate to Compete; The Consumer Perspective, CAPI, May 2014.

Mais le schéma constitue plus qu’une illustration frappante de la transformation multiforme de l’industrie alimentaire. Il souligne également l’une des caractéristiques les plus inquiétantes de la nouvelle politique environnementale. Dans l’esprit des décideurs politiques, on constate la naissance d’une équation simple entre la complexité et le risque politique : *Plus le problème est multidimensionnel et plus le processus politique l’entourant risque d’échouer.*

Au fond, les grands problèmes constituent une cible facile pour les mécontents, qui peuvent prendre pour prétexte l’aspect le plus discutable d’un plan ou d’une stratégie complexe, pour jeter le doute sur l’ensemble du plan, et ensuite mobiliser l’opposition à ce plan. Les constantes campagnes ne font qu’aggraver le risque. Elles sont d’un style de débat complètement scénarisé et polarisé, ce qui fait qu’en réalité l’espace réservé au débat et aux explications s’amenuise. Il en résulte que les leaders politiques se trouvent en train d’essayer d’expliquer les difficultés politiques entourant des questions d’une forte complexité à partir de l’ancien paradigme des silos politiques cloisonnés, des débats sur des solutions omnivalentes et le mode du « vainqueur emporte tout ».

Au cours des deux dernières décennies, les gouvernements ont appris à aborder prudemment les problèmes multiformes. Compte tenu du grand nombre d’acteurs dans le domaine et de liens avec d’autres problèmes, les choses peuvent alors dérailler très facilement. Cela conduit à une cinquième conclusion relativement au nouveau contexte de la politique :

5. LES GOUVERNEMENTS SONT DE PLUS EN PLUS RÉTICENTS À S’ATTAQUER AUX GRANDS PROBLÈMES.

En réalité, la tendance actuelle des gouvernements consiste à cibler des problèmes moins importants et plus gérables qui touchent des groupes précis, et qui peuvent être résolus facilement dans le laps de temps du cycle électoral. Effectivement, on s’intéresse de plus en plus à ce qu’on appelle le « **microciblage** », c’est-à-dire des politiques précises qui accorderaient des exemptions fiscales ou des modifications de la réglementation destinées tout particulièrement à certains groupes.

¹ Leveraging Trade Agreements to Succeed in Global Markets, par John M. Weekes et Al Mussell. Institut canadien des politiques agroalimentaires, 2014.

Il n'y a pas vraiment de mal à cibler des groupes moins importants, en autant que ce ciblage ne soit pas perçu comme l'alternative au traitement des problèmes plus importants. Et c'est là un problème. Le fait d'éviter les grands problèmes ne veut pas dire qu'ils disparaîtront d'eux-mêmes. Au contraire, ils s'aggravent jusqu'à ce qu'en fin de compte quelque chose casse sous la pression.

On peut en conclure que les risques politiques entourant les problèmes multiformes doivent être atténués de manière à ce que les décideurs se sentent justifiés de se prononcer sur le problème. Cela exige à ce moment de changer significativement notre méthode de conception des politiques en accordant une plus grande attention au type de processus politique nécessaire pour soutenir différentes solutions. Il n'est pas question d'approche uniformisée.

Se concentrer sur le processus

Si le processus constitue souvent le problème, il fait également partie de la solution. Le processus est dénigré parce qu'il est en grande partie mal conçu, inutilement complexe et aussi susceptible de contrecarrer les résultats que de les produire. Par ailleurs, des processus bien conçus peuvent grandement contribuer à améliorer les choses : ils peuvent simplifier les problèmes et accélérer les décisions ; ils peuvent transformer les processus opaques et non réactifs en processus transparents et inclusifs ; et ils peuvent aider à assurer que l'effort produise des résultats. En effet, le processus entourant la mise en œuvre de solutions revêtira souvent autant d'importance que les solutions proposées et les consolidera principalement de deux manières :

- Le fait de se préoccuper d'éléments du processus tels que la transparence, la réactivité et l'inclusion peut contribuer à assurer la **légitimité** de la solution. Ainsi, les citoyens et les parties concernées seront beaucoup plus enclins à l'accepter, réduisant ainsi le risque de l'échec politique.
- Le processus peut significativement contribuer à **l'efficacité** d'une solution en facilitant le recrutement du bon mélange de gens, de compétences et de ressources au sein du processus politique pour faire en sorte que les meilleures décisions soient prises et mises en œuvre.



Quels sont les problèmes dont traitera cet ouvrage?

En choisissant les documents qui constituent cet ouvrage, nous avons réparti les problèmes en deux catégories de base : gouvernance et politique.

GOUVERNANCE :

Si les problèmes de politiques sont les questions à résoudre par le biais du débat politique et la prise de décision, la gouvernance définit le processus par lequel ces débats et décisions se déroulent et se prennent. Théoriquement, même si les citoyens et les partis politiques ne s’entendent pas sur la politique, ils peuvent s’entendre sur la gouvernance. Pratiquement, nos processus de gouvernance sont contestés en ce moment pour une large gamme de lacunes : l’absence de transparence et d’imputabilité; l’absence ou l’inégalité de la représentation des parties concernées; l’inhabileté de produire des solutions efficaces; les responsabilités juridictionnelles floutées. Le présent livre comprend deux études sur deux domaines clés de la gouvernance :

- Réforme démocratique – par Robert Asselin, préface par Donald Savoie
- Gouvernement ouvert et Dialogue ouvert par Don Lenihan, Ph.D. et Carolyn Bennett, députée Préface par Deb Matthews

POLITIQUE :

Les problèmes des politiques sont ceux soulevés pour leur importance dans les différents domaines de politiques. Les problèmes de politiques traités par cet ouvrage sont notamment :

- Réforme démocratique – par Robert Asselin, préface par Donald Savoie
- Compétences et enseignement supérieur – par Daniel Munro préface par Kevin Chan

- Dépenses en matière de prestations pour enfant – par Lauren Jones, Mark Stabile et Kevin Milligan préface par Jennifer Robson
- Infrastructure – par John Broadhead, Jesse Darling et Sean Mullin préface par David Dodge, O.C
- Sécurité et surveillance – par Wesley Wark préface par Anne McLellan
- La protection de la vie privée à la fonction publique fédérale – par Chantal Bernier préface par Michael Geist
- Politique étrangère pour l’avenir – par Roland Paris préface par Michael Kergin



Vers une réforme démocratique

« L'histoire
de l'idée de
démocratie
est curieuse;
l'histoire des
démocraties est
énigmatique ».

Professeur David Held, London School of Economics

Préface

Il est de plus en plus évident que les institutions politiques de notre pays ont un besoin urgent de remise à neuf. Il existe un lien entre l’affaiblissement de la capacité du Parlement à responsabiliser le gouvernement, le déclin prononcé de la participation électorale, les problèmes de plus en plus répandus affectant le moral de notre fonction publique nationale et le cynisme croissant envers la politique et le gouvernement.

Non seulement Robert Asselin saisit bien les raisons de cet état de choses, il explique d’ailleurs comment traiter ces malaises. Il présente une évaluation de mesures réformatrices possibles et donne l’aperçu d’une série de recommandations auxquelles la population Canadienne et nos politiciens peuvent réfléchir pour définir la manière dont nous pouvons gérer du mieux possible notre pays.



.....
par Donald Savoie
Chaire de recherche du Canada en administration
publique et gouvernance

Introduction

Il y a plus de deux mille trois cents ans, Aristote parlait des vertus de la *demos* – il disait dans *Politique* que dans une démocratie, *chacun* devait participer à tout. Au départ, cette déclaration a énormément de poids, elle sera en revanche contestée par nombre de ses contemporains.

De la Grèce antique à nos jours, la *pratique* de la démocratie a été fortement critiquée. Les grands philosophes libéraux du XVIII^e et du XIX^e siècle – Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Locke et Mill – qui réfléchissaient et dissertaient sur la montée de la démocratie libérale et représentative, avaient quelques impératifs clairs à l’esprit : la fin de l’absolutisme, l’affirmation des principes de liberté et d’égalité, ainsi que l’affirmation de la primauté du droit comme principe fondamental et inviolable des démocraties constitutionnelles. Au cœur de tout cela, ils étaient convaincus que l’être humain devait être libre de rechercher son propre intérêt sans contrainte ou contrôle excessifs exercés par la société.

Aucun ne pensait que les démocraties libérales seraient parfaites dans leur conception ou dans leur application. Ils cherchaient à instaurer des principes essentiels, universels et normatifs. L’exécution varierait et en outre le concept constitutionnel revêtirait une grande importance. Dans « Le Fédéraliste » (1787), Jay, Madison et Hamilton décrivaient éloquemment les défis que représente la conception de constitutions et d’institutions. En 1866-1867, les pères de notre Confédération, s’inspirant du système parlementaire britannique, effectuent deux importantes déterminations :

1. L’autorité exécutive constituait un élément important de notre système parlementaire, et, à ce titre, lui apporterait énormément de stabilité; et,
2. Nos conventions constitutionnelles (l’aspect non écrit de notre constitution) seraient tributaires de piliers normatifs de notre démocratie : la primauté du droit, la monarchie constitutionnelle, l’indépendance judiciaire, le fédéralisme, les droits des minorités et la souveraineté parlementaire, lesquels exerceraient les freins et contrepoids nécessaires à la maîtrise de l’exécutif.

Qu'est-ce qui ne va pas avec notre démocratie?

Actuellement, de nombreux participants et observateurs de démocraties – journalistes, sondeurs, politologues, citoyens, même politiciens – ont conclu que la majorité des pays occidentaux (dont le nôtre) vivent un malaise réel en raison de pratique de la démocratie représentative dans les États modernes.

Comme le fait remarquer Pipa Norris dans son ouvrage très bien reçu, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited* : « Nombre de chercheurs en politique américaine ont détecté des signaux de montée d'une vague de mécontentement populaire et de vote de mécontentement (Dionne, Craig, Tolchin, Wood), ainsi qu'une méfiance enracinée à l'égard du gouvernement (Nye, Zelikow and King, Hetherington)... ». Au Canada, deux livres récents, *Democratizing the Constitution* (Aucoin, Jarvis et Turnbull) et *The Tragedy of the Commons* (Loat et McMillan) ont ciblé les défauts de nos conventions et institutions constitutionnelles, ainsi que le rôle rétréci de nos législateurs élus. De très nombreux articles et chroniques ont également été rédigés sur le déclin perçu de notre démocratie.

Quelle est alors exactement la nature du malaise? Et quels en sont les symptômes?

Aux fins de ce document et de la concision, je proposerai qu'il existe au Canada trois problèmes fondamentaux à régler. J'accepte le fait que cette caractérisation soit subjective et peut-être même contestable, mais je crois qu'elle offre un cadre de travail conceptuel équitable.

1. Le premier problème est celui de la *légitimité politique*. Le symptôme le plus commun est celui de la baisse du taux de participation électorale, symptôme auquel font référence ceux qui croient que nous avons un problème de déficit démocratique.
2. Le deuxième problème est *institutionnel* — principalement, la manière dont nos institutions permettent l'exercice du pouvoir et sa contestation dans notre système politique.
3. Le troisième problème est celui de la *confiance*. Il est causé surtout par des problèmes comportementaux – d'une part la politique moderne et les tactiques politiques auxquelles ont recours les partis politiques pour gagner des élections (publicité négative, politique de la division et attaques personnelles) et de l'autre, le manque d'intérêt et de mobilisation des citoyens.

Ces critiques ne sont certainement pas nouvelles. Se sont-elles intensifiées?

Dans le présent document, j'affirme que oui.

Notre déficit, ou malaise, démocratique n'est ni théorique ni intellectuel. Le problème est pratique et quotidien. Les décisions que nous obtenons sont pires lorsque les gens ne se mobilisent pas ou qu'ils ne s'informent pas. Les décisions politiques bien fondées importent aux Canadiens surtout lorsqu'elles touchent leurs vies quotidiennes. Si les décisions que nous prenons aujourd'hui sont insensées, notre prospérité de demain en souffrira.

Récemment, les politologues ont théorisé sur les déficits démocratiques et sur ce qu'ils signifient et sous-tendent pour l'avenir de la démocratie. Le mot déficit est un mot important. Il suppose qu'il existe un déséquilibre entre la performance démocratique perçue de l'État et les attentes des citoyens. Ces attentes sont-elles raisonnables? atteignables? et durables? Cela n'est pas facile à déterminer.

Compte tenu de tout ce qui entre en jeu – en l’occurrence, opinion publique, culture politique, comportement politique, gouvernance démocratique, psychologie politique, communication politique, établissement des politiques – la convention même d’une conceptualisation normative du déficit démocratique est en soi une question incertaine.

Commençons par une observation évidente : il n’existe pas de panacée en l’occurrence. La réforme institutionnelle souffre de nombreuses limitations. Notre politique est majoritairement dictée par les comportements et la culture politiques. J’offrirai quelques réflexions à ce chapitre en fin de document.

Dans toute démocratie, les gouvernements n’ont pas carte blanche (à juste titre d’ailleurs). Ils évoluent dans un contexte constitutionnel, juridique, politique et financier, ainsi que sous d’autres contraintes. Les citoyens sont naturellement critiques de leurs élus. Tant qu’ils seront de mieux en mieux éduqués, cela ne fera que s’exacerber.

Toute réforme démocratique a pour objectif d’acquérir un niveau de confiance qui fait en sorte que le niveau de désaffection des citoyens

puisse mettre en danger la légitimité des institutions démocratiques. Comment sait-on quand c’est effectivement le cas? Il s’agit surtout d’une question qualitative, et toute réponse peut être mise sérieusement en doute.

La confiance n’est pas non plus un produit exclusif de la conception institutionnelle ou constitutionnelle. Rien ne prouve, par exemple, que les systèmes présidentiels sont enclins à gagner plus de confiance chez les citoyens que les systèmes parlementaires. Les Américains sont aussi critiques de leurs élus que ne le sont les Canadiens à propos des leurs. En réalité, le système américain est souvent qualifié de démocratie représentative idéale, les Américains sont maintenant tout à fait désillusionnés par le type de politique que le système a produit. Le taux d’approbation du Congrès est depuis longtemps inférieur à 20 pour cent.

Il serait erroné de faire croire que les institutions ne peuvent pas, et ne doivent pas, être renforcées pour faire progresser un robuste programme de réforme démocratique. Mais nous devons éviter la naïveté à ce chapitre. Les incitatifs politiques seront là pour les comportements répréhensibles. Il ne s’agit pas d’un concours socratique qui fera ressortir le

plus vertueux des acteurs politiques. Le but en politique n’est pas d’être vertueux, mais plutôt de gagner le pouvoir.

Par conséquent, nous devrions avoir pour objectif d’essayer d’atteindre des cibles réalisables.

Commençons par le problème de la légitimité politique. Depuis l’année 2000, le taux de participation électorale aux élections fédérales a été de façon soutenue inférieur à 62 pour cent, excepté en 2006.

Parlementaire

Année	Participation %	Vote total	Inscription	Participation de la PAV*	Population en âge de voter	Population	Votes nuls %	Vote obligatoire
2011	61,41 %	14,720,580	23,971,740	53,79 %	27,368,468	34,030,589		■ Non
2008	59,52 %	13,929,093	23,401,064	53,59 %	25,993,117	33,212,696	0,70 %	■ Non
2006	64,94 %	14,815,680	22,812,683	58,39 %	25,374,410	32,805,041	0,60 %	■ Non
2004	60,91 %	13,683,570	22,466,621	55,28 %	24,751,763	32,207,113	0,90 %	■ Non
2000	61,18 %	12,997,185	21,243,473	54,64 %	23,786,167	31,213,580	1,10 %	■ Non
1997	67,00 %	13,174,698	19,663,478	57,06 %	23,088,803	30,785,070	1,44 %	■ Non
1993	69,64 %	13,863,135	19,906,796	63,87 %	21,705,750	28,941,000	1,40 %	■ Non

* PAV = Population en âge de voter
Source : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

Lors de la dernière élection ontarienne, moins de la moitié des électeurs inscrits ont exprimé leur suffrage.

Au cours de la dernière décennie, élection après élection, deux Canadiens sur cinq n'ont pas pris la peine d'aller voter. Le cynisme et la démobilisation ont atteint des niveaux jamais égalés chez les citoyens.

Comme l'a fait remarquer récemment le chroniqueur de Postmedia, Andrew Coyne, « Dans ce pays, les gouvernements majoritaires sont maintenant formés avec l'appui d'à peine un citoyen adulte sur cinq — environ la même proportion que les gouvernements élus il y a un siècle alors que les femmes n'avaient pas le droit de vote. En bref, nous faisons face à une crise de la légitimité démocratique ».

À l'instar de plusieurs pays occidentaux, il existe une énorme faille entre les élus et les citoyens. L'incarnation de notre souveraineté collective – notre parlement – a perdu la presque totalité de sa pertinence et s'est transformé en théâtre de la discorde partisane.

La couverture par les médias de la politique est devenue une perpétuelle course, animée par des sondeurs, sous le regard de nombreux journalistes talentueux à la recherche du « clip »

de huit secondes pour leurs reportages, qui ne font pratiquement plus d'analyse substantive.

L'intégrité et la corruption constituent un problème constant, comme dans tous les autres pays d'ailleurs. Le Canada n'est sûrement pas le pire des pays dans le classement, en revanche les scandales dont on témoigne au cours des dernières années ont érodé la confiance du public.

Mais voici la réalité : les citoyens sont devenus trop cyniques et dédaigneux des gouvernements. Et les politiciens vivent confortablement le statu quo sans grande volonté de répondre à ces critiques.

C'est là un problème difficile à résoudre.

De nombreuses critiques de notre système électoral ont avancé que le système uninominal majoritaire à un tour a eu pour conséquence de défavoriser la participation des électeurs. Les deux litanies sont : 1) les votes singuliers ne changeront pas les résultats lorsqu'on sait d'avance qui va gagner dans une circonscription ou une région; 2) les gouvernements – même largement majoritaires – sont élus par moins de 50 pour cent des suffrages exprimés (souvent environ 35 pour cent au Canada), ce qui n'est pas démocratique.

L'argument en faveur du vote préférentiel

Bien que j'aie mes doutes quant à l'efficacité du système de RP au Canada, je conviens que notre système uninominal majoritaire à un tour pose un problème de légitimité politique. L'adoption du *vote préférentiel* (VP) constituerait un compromis acceptable en vertu duquel les électeurs classeraient par ordre de préférence leurs choix et le gagnant dans chaque circonscription aurait besoin de remporter plus de 50 pour cent des suffrages.

Cette idée est assez directe : si aucun des candidats n'est le premier choix de plus de

la moitié des électeurs, les votes du candidat éliminé sont recomptés et affectés aux candidats restants qui se sont classés aux prochains rangs selon l'ordre de préférence de chaque bulletin de vote. Si cela ne fait pas en sorte que l'un des candidats devienne majoritaire, on procède à une autre ronde de redistributions.

Le système assurerait que le candidat gagnant dans chaque circonscription obtienne 50 pour cent plus un des votes. Cela renforcerait la légitimité démocratique du gouvernement.



Et le vote obligatoire?

Le changement électoral pourrait avoir pour effet d’améliorer la légitimité démocratique, mais rien n’assure une plus forte participation de l’électorat.

De nombreux pays – en fait trente, dont le Brésil, la Belgique et l’Argentine – ont des élections obligatoires. L’Australie a mis cette obligation en œuvre en ... 1924!

Dans tous ces pays, mais surtout en Australie, on constate que le vote obligatoire assure un niveau très élevé de participation électorale et une évolution positive de la culture politique.

Participation électorale en Australie

Année	Participation %	Vote total	Inscription	Participation de la PAV* %	Population en âge de voter	Population	Votes nuls %	Vote obligatoire
2013	93,23 %	13,726,070	14,722,754	79,67 %	17,048,864	22,262,501	5,91 %	■ Oui
2010	93,22 %	13,131,667	14,086,869	81,02 %	16,208,479	21,515,754	5,60 %	■ Oui
2007	94,76 %	12,931,460	13,646,539	82,38 %	15,696,515	20,434,176	3,95 %	■ Oui
2004	94,32 %	12,354,983	13,098,461	82,37 %	14,999,498	19,913,144	5,18 %	■ Oui
2001	94,85 %	12,054,664	12,708,837	84,20 %	14,316,998	19,294,257	4,82 %	■ Oui
1998	94,99 %	11,545,132	12,154,050	82,24 %	14,039,112	18,750,982	3,78 %	■ Oui
1996	95,77 %	11,243,941	11,740,568	82,99 %	13,547,920	18,308,000	3,20 %	■ Oui
1993	95,75 %	10,900,861	11,384,638	83,43 %	13,065,440	17,656,000	2,97 %	■ Oui
1990	95,31 %	10,225,800	10,728,435	82,09 %	12,457,450	17,065,000	3,19 %	■ Oui
1987	93,84 %	9,715,428	10,353,213	84,14 %	11,546,730	16,263,000	4,94 %	■ Oui
1984	94,19 %	9.293.021	9,866,266	84,20 %	11,036,240	15,544,000	6,34 %	■ Oui
1983	94,64 %	8.870.174	9,372,064	81,24 %	10,919,090	15,379,000	2,09 %	■ Oui

Source : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

Rien ne porte à croire que ce qui a réussi dans d'autres pays ne réussisse pas au Canada. Encore une fois, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue en terme de mécanisme. D'autres l'ont déjà fait.

À l'instar d'organismes de régie électorale dans d'autres pays, Élections Canada assumerait la responsabilité de s'assurer que les citoyens exercent leur obligation légale de voter et aurait le pouvoir d'imposer une amende symbolique (20 \$ en Australie) à ceux qui ne votent pas. Il y a généralement des dispositions universelles (voyage, maladie, objections religieuses par exemple) en vertu desquelles des citoyens peuvent ne pas voter.

La majorité des systèmes de vote obligatoire impose aux citoyens uniquement de se rendre au bureau de vote. Ils ont quand même le droit de s'abstenir ou de ne choisir aucun des candidats. Ils peuvent même voter blanc dans l'urne, s'ils le souhaitent.

Alors, pourquoi le vote obligatoire ?

Cela se résume à la façon dont nous percevons le rôle de l'État dans une société, et le genre de culture politique dans laquelle nous souhaitons vivre. D'une part, il y a le point de vue « hobbesien » selon lequel l'État est là pour protéger ses citoyens contre la violation des droits individuels et ce qui en découle. D'autre part, il existe une vision plus idéaliste, celle de l'État qui devient le facilitateur pour la réalisation d'une collectivité démocratique.

Je me rangerai d'un côté, ensuite de l'autre.

Si, comme l'a dit Aristote, dans une démocratie chacun a une part du tout, nous avons alors l'obligation, à titre de concitoyens, de remplir cette promesse, de s'engager et de faire de notre démocratie un vrai contrat social entre nous. En somme, il devrait s'agir d'un acte

commun de citoyenneté qui nous lie les uns aux autres. Voter tous les quatre ans est vraiment le moindre que l'on puisse faire pour y arriver. Je ne prétendrai pas que le vote obligatoire ne pose pas d'obstacles philosophiques.

Est-il moralement acceptable de forcer un citoyen à voter? Cela n'outrepasse-t-il pas son droit personnel en tant que citoyen? L'obligation est-elle compatible avec notre Charte des droits et libertés?

Pour les Libéraux, les droits individuels ne sont pas facilement réconciliables avec l'idée de l'obligation envers une collectivité politique.

Si nous concevons le vote comme étant un droit et comme un droit individuel seulement, il devient alors improbable qu'on soit pour le vote obligatoire. Je crois qu'il devrait s'agir de plus qu'un droit, mais en fait d'un engagement collectif – un devoir de citoyenneté. C'est sur ce principe que se sont entendus les Australiens et d'autres nations.

Il y a très probablement en l'occurrence un test de la Charte dont il faut tenir compte avant d'adopter une telle politique au niveau fédéral. De plus, la mise en œuvre d'une telle loi exigerait d'accorder plus de ressources à Élections Canada pour qu'il puisse s'assurer que les gens qui sont malades ou qui sont incapacités, sans abri, hospitalisés, résidant à l'étranger, qui ont des problèmes d'analphabétisme et d'innumérisme puissent voter. À nouveau, l'Australie est un excellent modèle à cet égard et a prouvé que c'est faisable.

Il faudrait probablement examiner d'autres considérations. Le vote obligatoire est tout de même une politique que nous devons sérieusement examiner si nous souhaitons exercer une réforme démocratique dans notre pays.

Remplir les mandats électoraux

La légitimité politique ne résulte pas uniquement de l'augmentation de la participation démocratique. Elle doit s'accompagner d'une plus grande responsabilisation du gouvernement au pouvoir – autrement dit, améliorer la manière dont les mandats électoraux sont exécutés.

La responsabilisation constitue l'un des principes fondamentaux de notre démocratie. Nous attendons de nos élus qu'ils soient redevables de leurs actes et décisions pendant leur mandat.

La partie implicite de notre Constitution est faite d'importantes conventions à ce chapitre. La plus importante veut que notre système fonctionne en vertu de la doctrine du « gouvernement responsable », doctrine qui exige que pour gouverner, le gouvernement doit avoir la confiance de la Chambre des communes. Pour que cette doctrine puisse fonctionner, le gouvernement doit respecter une autre convention – la responsabilité ministérielle – qui exige des ministres qu'ils acceptent la responsabilité lorsque les choses tournent mal.

Cela signifie, entre autres, de répondre aux questions de la Chambre (ainsi qu'à celles des comités parlementaires). Actuellement, le problème découle de ce que ces conventions sont d'une certaine façon négligées par le pouvoir exécutif du gouvernement – nommément le premier ministre et son Cabinet – comme nous l'avons vu lors de la crise de la prorogation de 2008 ou de nombreux exemples récents alors que des ministres n'étaient pas autorisés à justifier ou à expliquer à la Chambre ce qui ne va pas dans des dossiers litigieux.

Contrairement à ce que beaucoup ont été portés à croire au cours des dernières années, le Premier ministre n'est pas élu directement par les citoyens, il est nommé après avoir prouvé qu'il a la confiance de la Chambre des communes. En d'autres termes, seule la Chambre est élue, et à ce titre, l'unique bénéficiaire de notre souveraineté collective. Notre système ne fonctionne que s'il est bien compris.

Dans leur dernier et excellent ouvrage, « *Democratizing our Constitution* » feu Peter Aucoin, Mark Jarvis et Lori Turnbull ont montré que pour restaurer l'imputabilité dans notre système de gouvernement, nous devons codifier nos conventions constitutionnelles. Cela en vaudrait certainement la peine, mais une réforme constitutionnelle est-il le meilleur moyen de procéder? Est-ce le seul moyen d'atteindre une plus stricte imputabilité? Les tribunaux seront-ils vraiment en mesure de faire appliquer ces conventions écrites? Comment? En fin de compte, n'est-ce pas là quelque chose qui permettrait aux gens de juger les élus?

Je partage certainement cet objectif : nous avons (vraiment) besoin d'une surveillance législative sur l'autorité exécutive du gouvernement. À mon avis, la réforme institutionnelle constitue le moyen de s'assurer que cela se produise.

Réforme institutionnelle

Les gens oublient souvent à quel point la démocratie représentative est jeune par rapport à l'histoire de l'humanité. Les humains ont commencé à écrire il y a plus de trois mille ans. La démocratie représentative n'est vieille que de quelques siècles.

Certains diront que la démocratie est née en 1215, lorsque le roi Jean a été forcé de convenir que la Magna Carta, la « grande charte » des droits légaux, insistait pour qu'il écoute et suive les conseils des barons. Le premier usage officiel connu du terme « parlement » remonte à 1236. Il décrivait les réunions consultatives du monarque anglais avec un grand groupe de nobles (les comtes et les barons), et les prélats (les évêques et les abbés). Le mot « *parliament* » ou parlement signifie un événement organisé pour parler et discuter de choses, du mot français « parler ».

Notre Chambre des communes a trois fonctions importantes :

- Examiner et contester l'action gouvernementale (examen minutieux)
- Débattre et légiférer (législation).
- Permettre au gouvernement d'augmenter les impôts et dépenser les fonds

Le problème ne réside pas dans le fait que notre corps législatif soit dépourvu de pouvoirs – il réside plutôt dans le fait qu'il n'exécute pas ses fonctions convenablement.

Pourquoi? Il n'y a pas de réponses faciles. Ce problème s'explique par le fait que le régime n'utilise pas adéquatement et efficacement les mécanismes dont il dispose. Il ne fait pas de doute qu'au cours des dernières années les législateurs ont laissé le rouleau compresseur exécutif l'ignorer comme jamais.

Les députés d'arrière-ban et ceux de l'opposition disposent d'outils pour jouer un rôle important dans notre État. Je suis d'avis que nous pouvons renforcer la surveillance de l'exécutif par le législatif de quatre solides façons :

1. Fournir aux comités du parlement les moyens de s'acquitter de leurs tâches

Quatre raisons ont fait que les comités de la Chambre n'ont pas été utilisés efficacement.

La première : une grande partie du travail des députés en comité semble moins importante que leurs travaux de circonscription. Ce travail ne leur offre pas beaucoup de visibilité. Les incitatifs politiques du bon rendement dans ce rôle ne sont pas écrasants. Ceci, ajouté aux contraintes en temps réel, fait qu'ils négligent franchement leur rôle de législateurs.

La deuxième : ils ne possèdent pas les connaissances techniques et le savoir faire pour contester efficacement les hauts responsables qui comparaissent devant eux. Mais pire encore, ils doivent surtout compter sur un seul chercheur de la Bibliothèque du Parlement pour obtenir une analyse substantive et des notes d'information sur des projets de lois complexes et d'autres questions. Les cabinets des députés sont horriblement en sous-effectif et à la suite des limitations budgétaires, le personnel des députés (souvent de très jeunes

personnes) fait ce qu'il peut pour aider à se préparer à la participation aux comités, mais dans des circonstances très difficiles.

La troisième : les comités de la Chambre ne sont pas tout à fait indépendants. En réalité, les députés des rangs du gouvernement se laissent contrôler par le Cabinet du Premier ministre. Et ceux de l'opposition laissent leur leader à la Chambre (ou son cabinet) leur dicter quelle position adopter – et pire – leur propos et leur comportement en comité.

Je crois que c'est à ce chapitre que nous avons le plus à apprendre du système des États-Unis. Bien sûr, il faut procéder prudemment en l'occurrence. Le système américain est fondamentalement différent du nôtre – le pouvoir législatif est complètement séparé et distinct du pouvoir exécutif. En revanche, je pense qu'il y a deux piliers du système américain desquels nous pourrions nous inspirer.

D'abord, établir une forme d'indépendance législative. Dans notre système parlementaire, les députés ne sont pas des agents libres. Ils sont élus sous la bannière de leur parti et, à ce titre, lui doivent leur loyauté ainsi qu'à ses positions et à ses valeurs, etc. Cela ne devrait toutefois pas signifier une abdication totale de leurs prérogatives de député individuel. Si les députés ne sont là que comme courroie de transmission

des desideratas de leur leadership en Chambre, pourquoi s'embarrasser à élire des députés? Mais bien sûr, s'il faut instaurer une certaine indépendance, nous devons établir leur propre crédibilité en tant que législateurs. Cela exige un investissement personnel important en temps pour : comprendre les sujets, participer aux réunions avec des spécialistes de la politique, mobiliser vigoureusement les parties intéressées, etc.

Ensuite viennent les ressources et le savoir-faire. Si nous voulons que les députés remplissent leur rôle et qu'ils exigent de l'exécutif qu'il rende compte, nous devons leur fournir le moyen de le faire. Si le Parlement est important et que les ministres peuvent embaucher plus de 22 employés, pourquoi acceptons-nous que les députés ne puissent embaucher qu'un seul adjoint législatif, en fonction du budget actuel? Mais surtout, pourquoi n'accorderions-nous pas davantage de ressources aux comités afin qu'ils s'acquittent véritablement de leur mandat? Aux États-Unis, pour les aider à effectuer leurs travaux, la majorité des comités du Congrès et du Sénat peuvent compter sur plus de vingt-cinq chercheurs et professionnels non partisans et rémunérés, en majorité détenteurs de doctorats et spécialistes de leur domaine. Je ne prétends pas que nous ayons besoin de vingt-cinq chercheurs par comité. En revanche, nous pouvons sûrement faire mieux qu'un seul.

2. Relâcher la discipline de parti

Comme je l'ai déjà mentionné, une logique indéniable sous-tend l'observation et l'exécution de la discipline de parti dans notre système démocratique. Pour s'acquitter de leur mandat électoral, les gouvernements doivent avoir la confiance de la Chambre. Sur les projets de loi du budget et les articles qui nécessitent la confiance de la Chambre, il ne serait pas normal de laisser les députés voter librement. Il n'y aurait plus de cohérence de parti et, par conséquent, de stabilité dans notre système politique. Les gouvernements tomberaient tout le temps.

Le problème que nous affrontons réside dans le fait que nous soyons allés aussi loin que possible dans cette logique. Les députés se sentent impuissants individuellement parce que leur voix – et la voix de leurs commettants – ne sont pas entendues en Chambre.

Les votes sont toujours partisans, à la seule exception des projets de loi émanant d'un député (même à ce chapitre, la pratique réelle n'est pas cohérente). En ce qui concerne les votes de censure, les députés devraient pouvoir voter librement.

L'essence même du parlement – *parler* – se perd. Notre débat démocratique ne peut être fort dans ce pays si nous ne trouvons pas un moyen de permettre à nos élus de dire ce qu'ils pensent sur les questions de pertinence nationale. Parallèlement, les députés devraient augmenter leur participation et atténuer leur partisanerie. Ils doivent rendre le débat plus substantiel et ne pas se contenter de réciter les points de discussion de leurs partis. Sans cela, ils auront l'air idiot et ne feront pas bon usage de l'influence qu'ils peuvent avoir dans les débats en cours.

Au cours des dernières années, de nombreux commentateurs ont fait remarquer que notre politique est devenue trop « partisane ». Je m'inquiète que cette représentation soit faussée en quelque sorte et j'estime que nous devons définir adéquatement la partisanerie pour entretenir un débat éclairé sur le rôle des députés au Parlement.

La partisanerie constitue un élément évident et essentiel de notre politique et de nos institutions démocratiques. Il s'agit là probablement de l'élément le plus normal de l'appartenance au Parlement. Vous êtes élus sous la bannière d'un parti politique

qui croit en certaines choses et s'oppose à d'autres. Lorsque la Chambre des communes de la Grande-Bretagne a été détruite après un raid durant la Seconde Guerre mondiale (1941), Churchill a insisté pour qu'elle soit reconstruite sous forme oblongue – pour que les deux côtés de la Chambre se fassent face. Il a pensé qu'un demi-cercle (hémicycle) ne rendrait pas justice à la nature du débat parlementaire. Il croyait qu'une chambre en demi-cercle donnerait naissance aux « théoriciens politiques » et tuerait la politique de partis. Il voulait que dans la chambre, le chef de l'opposition se trouve en face du Premier ministre.

Nous nous attendons à ce que l'opposition s'oppose au gouvernement. On peut même l'appeler la loyale Opposition de Sa Majesté. Nous offrons une résidence officielle (Stornoway) au chef de l'opposition officielle. L'ensemble du système est fondé sur la partisanerie.

Le vrai problème cependant est de savoir à quel point la partisanerie dans son incarnation moderne a nui à la qualité de notre débat démocratique.

3. Réforme de la Période de questions

Il n'existe pas de meilleur exemple de ce phénomène que d'observer le déroulement de la Période de questions de nos jours. Le spectacle est désolant.

Les ministres peuvent ne pas répondre aux questions qui leur sont directement adressées. Des porte-parole sont choisis pour répondre aux questions sur des sujets controversés et, généralement, ils ne répondent pas à la question et gaspillent leur temps à attaquer méchamment leurs adversaires. L'opposition ne fait pas mieux. Les députés qui la compose se servent de leurs 45 secondes pour essayer désespérément de faire la manchette du soir et la Période de questions devient par conséquent une mauvaise émission de télé. Le chroniqueur de MacLean's, Paul Wells a affirmé que lorsqu'il était chef de l'opposition officielle, Stephen Harper obligeait ses députés à se rendre à son bureau tous les matins pour réciter et pratiquer leurs questions devant lui.

Les comportements d'hommes d'État sont devenus rares, il n'y a plus qu'un festival de la bêtise. L'aspect le plus triste de cet exercice quotidien est qu'il ronge environ deux heures à l'horaire du Premier ministre chaque jour de fonctionnement du Parlement. Elle sert très peu l'imputabilité.

Aucune réforme institutionnelle n'interdira le comportement enfantin et juvénile en Chambre. Mais il nous revient d'essayer d'apporter un débat de fond et du decorum. La Période des questions devrait concerner une réelle reddition de comptes.

Le présent document propose une réforme en trois points :

1. Porter la durée des questions et des réponses à 90 secondes (des 45 secondes qu'elles durent en ce moment) de manière à ce que la télévision expose un forum au sein duquel sont fournies des réponses plus empreintes de sens de la part du Premier ministre et des ministres.

2. Instituer une Période de questions adressées au premier ministre une fois par semaine à l'instar du modèle britannique. Cela permettrait au premier ministre de répondre à un plus grand nombre de questions de la part des députés de tous les partis (pas seulement des chefs de parti).
3. Un rôle plus imposant du Président de la Chambre. Par exemple, le Président pourrait refuser de reconnaître des députés (y compris des ministres) qui adoptent un comportement répréhensible. Par dessus tout, le Président pourrait obliger les ministres à répondre aux questions et pourrait imposer des sanctions aux députés et ministres qui interrompent des questions et des réponses appropriées, soit en ne les appelant pas ou en les renvoyant de la Chambre (comme au R.-U.).

Je ne prétends pas que ces seules propositions corrigeront la Période des questions. Elles ont chacune leurs défauts et aucune réforme n'offrirait la réponse idéale. Il me semble cependant que le statu quo est insupportable.

4. Réforme du Sénat

Il y a eu beaucoup de débats sur ce que nous devrions faire du Sénat. Une institution du 19^e siècle, la Chambre haute a été à l'avant-scène des discussions publiques récemment.

La question centrale que nous devrions nous poser à la lumière de quelque exercice de réforme démocratique est la suivante : le Sénat sert-il un objectif légitime et utile dans notre système politique?

Nombreux sont ceux qui estiment que non. Ils avancent que cela tient au fait que les sénateurs ne sont pas élus, le sénat ne répond pas au critère de légitimité démocratique du XXI^e siècle.

D'autres diront que oui, à la condition qu'il soit profondément réformé. Les propositions de réforme ont été nombreuses au cours des années, du sénat élu aux sénateurs nommés par les provinces, la plupart mettant l'accent sur l'élection des sénateurs au lieu de leur nomination.

Alors que la Cour suprême a déclaré en mai dans une décision hautement anticipée qu'on ne peut pas emprunter de raccourci vers l'abolition du sénat ou la modification du processus de nomination des sénateurs, la seule possibilité est d'adopter un amendement constitutionnel

officiel qui exige l'appui d'au moins une majorité de provinces représentant 50 pour cent de la population canadienne (selon les réformes essayées).

En bref, la réforme ou l'abolition du Sénat n'est pas impossible, elle exigera cependant des négociations constitutionnelles longues et substantives avec les provinces et ne servira qu'à ouvrir d'anciennes plaies constitutionnelles que le peuple ne souhaite pas. Il faut se souvenir de la réunion du Lac Meech et de la saga de l'Accord de Charlottetown?

Si une personne s' imagine que les provinces se satisferaient de simplement lever la main pour exprimer leur accord et ne rien demander en échange de la réforme ou de l'abolition du Sénat, elle se trompe grossièrement. Le Premier ministre du Québec, Philippe Couillard, a déclaré publiquement qu'il n'envisagerait même pas de discuter de réforme du Sénat avant que la question du Québec ne soit discutée et résolue.

Que faire alors?

Il existe des moyens de résoudre quelques-uns des problèmes sans emprunter la voie constitutionnelle.

L'un des obstacles qui se pose alors veut que le Sénat ait été un moyen facile pour les premiers ministres de récompenser des fidèles de leur parti. Il y a eu bien sûr d'excellentes nominations et il y a d'excellents Canadiens qui y siègent, des deux côtés de la chambre haute.

Il est cependant juste de dire que les nominations fondées sur le mérite n'ont pas constitué la règle d'or et ont mené à une chambre encore plus partisane. Pour que le Sénat puisse exercer convenablement sa fonction de chambre de réflexion, le processus de nomination doit être réformé en faveur de nominations fondées sur le mérite et non sur l'appartenance partisane.

Voici une proposition. Un nouveau comité consultatif non partisan pourrait être constitué pour recommander au premier ministre des nominations au Sénat fondées sur le mérite. Le comité consultatif serait constitué d'un représentant par province et territoire (13 personnes) et les membres proviendraient de tous les horizons. La Colombie-Britannique a adopté un processus semblable il y a quelques années pour constituer une assemblée citoyenne.

Mais au lieu d'être choisi au hasard, les membres de ce comité seraient choisis par un comité ponctuel de la Chambre des communes. Il n'y aurait pas d'affiliation partisane. Des Canadiens choisissent de siéger au comité pendant trois années et leur mandat n'est pas renouvelable. Le comité proposerait une liste de candidats au Premier ministre à chaque vacance de siège. Comme la récente décision de la CSC, le Premier ministre aurait le dernier mot en ce qui concerne les nominations.

Il ne s'agit là qu'une seule proposition. Il se pourrait qu'il existe des moyens plus simples de procéder. Le principe est de définir un processus non partisan juste et qui mène à de bonnes nominations. Une nomenclature de critères pourrait être remise aux membres du comité et comprendre certaines caractéristiques que les candidats devraient posséder, par exemple leur service dans la collectivité, leurs réalisations professionnelles et personnelles, etc.

En fin de compte, tout le monde profitera d'un processus amélioré de nomination et d'un Sénat moins partisan.

Le rôle de *demos* dans la démocratie représentative

Il serait erroné de blâmer uniquement les politiciens ou les institutions en ce qui concerne la réforme démocratique. Nous avons les politiciens que nous élisons, et nous avons les institutions que nous choisissons. Une démocratie est aussi bonne que ses citoyens le veulent.

Des universitaires de renom ont dit que nous étions déjà à l'ère de l'après-politique. Ils prétendent que les gouvernements sont devenus impuissants en cette ère de gouvernance mondialisée.

D'autres ont fait remarquer que nous vivons dans une société individualiste. Les institutions ont différentes missions – depuis les Nations Unies jusqu'à l'Église catholique en passant par les banques privées, les hôpitaux et les écoles – vivent toutes une crise de confiance. Nous témoignons de la plus importante chute libre des pays les plus puissants. Nous observons des pays au bord de la faillite.

Cynisme, lassitude, désillusion sont des mots souvent utilisés pour décrire l'état de notre politique. Chaque semaine, les journaux et les bulletins d'informations sont remplis de récits de corruption, de mauvaise gestion et de gaspillage des fonds publics.

En présentant des reportages de 120 secondes qui mettent l'accent surtout sur les controverses, les médias ne font qu'exacerber les sentiments négatifs que les gens éprouvent à l'endroit de la classe politique. Les salles de nouvelles sont devenues des chaînes de production. Les réseaux de nouvelles en continu imposent aux journalistes des délais de tombée ridicules. On constate voir beaucoup de manchettes frappantes, mais moins d'analyses rigoureuses.

Parce que la politique est devenue pour trop de gens un jeu d'enfant partisan – et parce qu'elle est relatée comme tel – moins les gens s'y intéressent.

Pour les acteurs politiques, il est devenu trop facile d'y aller d'une rhétorique agressive et de coups bas, évitant ainsi tout débat politique sérieux. Les publicités d'attaque personnelle et les « clips » mordants sont beaucoup plus efficaces que de longues explications, il n'est donc plus nécessaire de se livrer à un débat substantif sur le changement climatique ou les politiques économiques.

Tout cela fait boule de neige. Historiquement une profession noble, la politique n'attire plus les meilleurs éléments de notre société. Bien que de nombreuses personnes exceptionnelles soient élues, il devient de plus en plus difficile d'attirer des gens qui sont au sommet de leur carrière. Ceux qui réussissent et qui restent en poste sont pour la plupart des politiciens de carrière.

La démocratie représentative n'a jamais été conçue pour être parfaite. En revanche, elle n'était pas supposée réduire la démocratie au simple fait de voter tous les quatre ans. Elle s'accompagne d'importantes responsabilités pour tous les citoyens.

Lorsque notre système politique est malade, nous nous faisons des illusions si nous ne parvenons pas à saisir la manière dont il nous affecte quotidiennement. Seuls les gens qui votent prennent part à la prise de décision. Les mauvais gouvernements ne sont pas le fait du hasard.

La tendance est inquiétante : de nombreux Canadiens abandonnent le processus politique et ne font plus attention à ce qui se passe. Cela pourrait être attribué au fait qu'ils se sentent déresponsabilisés ou exclus. La méchanceté de la politique contemporaine peut éloigner de nombreux électeurs. La mauvaise qualité du débat public peut également être responsable de l'éloignement des citoyens. En couvrant la politique comme s'il s'agissait d'une course perpétuelle de chevaux et en n'effectuant pas les analyses de fond des questions politiques qu'exige leur métier, les médias ne sont plus pertinents.

Tout cela est peut être vrai, mais le fait demeure que notre vie démocratique s'en érode. Lorsque ça arrive, le système ne comporte que peu d'imputabilité.

Les élus existent pour représenter leurs commettants et prendre des décisions en leur nom. Cela ne fonctionne que si les politiciens sentent que leurs commettants les surveillent de près et attendent d'eux qu'ils donnent leur meilleur.

La réforme institutionnelle pourrait contribuer à la réalisation d'une réforme démocratique intéressante.

En revanche, elle n'améliorera pas notre politique. Elle ne produira pas de sens politique. Elle ne nous habilite pas à titre de concitoyens. À ce titre, les réformes institutionnelles n'apporteront pas plus de civilité et de substance au discours public.

La meilleure réforme démocratique serait d'essayer de changer notre culture politique.

Une culture politique où le leadership est cultivé et peut s'épanouir, où la fonction publique est valorisée. Une culture politique où la citoyenneté s'accompagne d'obligations civiques et politiques.

Une culture politique qui punit l'hyperpartisanerie et récompense ceux qui font preuve de courage en s'engageant dans les débats politiques intelligents. Une culture politique où les médias comprennent qu'ils ont la responsabilité d'éduquer, et pas seulement de divertir les gens.

Dans une chronique de iPolitics en 2011, Allison Loat de Samara a écrit que le « Canada doit cultiver plus de citoyens politiques ». Je pense qu'elle a saisi l'essentiel de notre défi. Nous ne pouvons pas nous permettre de voir la politique appartenir à quelques initiés. Les Canadiens peuvent protester – et devraient certainement le faire s'il le faut – mais pourquoi ne s'impliquent-ils pas dans les véhicules qui peuvent effectuer le changement, notamment les partis politiques? Rien n'empêche les Canadiens de créer des nouveaux partis s'ils n'aiment pas ceux qui existent.

Si nous renions notre concitoyenneté, nous ne pourrions blâmer que nous-mêmes pour nos maux démocratiques.

La mobilisation citoyenne constitue le principal moyen de contrôler les gouvernements.

Certains pourraient croire qu'il s'agit là d'optimisme béat. Comment se mobiliser quand on est si pris par les impératifs familiaux ou qu'on travaille dix heures par jour?

Comment habiliter la population pour qu'elle sente qu'elle fait partie de la discussion? Et surtout, quel est le rôle du gouvernement à cet égard?

Les différents partis ont fait des propositions au cours des dernières années qui portent à croire que donner plus de pouvoirs aux citoyens en tenant des référendums populaires et des rappels, etc., constituent d'éventuelles solutions.

Tout cela se résume par cette analyse : si nous donnons aux citoyens une voix plus forte dans nos institutions démocratiques, la confiance reviendra.

Rien n'est moins sûr. En réalité, cela pourrait nuire à l'un des principes fondamentaux de notre système politique : la démocratie représentative.

Les démocraties directes instantanées sont à déconseiller. Nous n'aimons plus un ministre? Rien de plus facile : mettons-le à la porte. Des ponts s'effondrent? Débarrassons-nous du gouvernement.

Il ne s'agit pas là d'une démocratie en mouvement : c'est en fait le pire type de populisme. Nous ne devrions pas faire croire que nos élus n'ont plus la capacité de remplir les mandats populaires que nous leur accordons. Il s'agit en quelque sorte d'une abdication des plus importantes responsabilités d'un élu : représenter les citoyens qui l'ont élu, décider en leur nom et leur être redevable.

Résumé des recommandations :

Le plus important motif du cynisme réside dans la façon dont la politique est conceptualisée et pratiquée au quotidien.

J'avancerais qu'il y a là un problème d'offre et de demande.

Si nous demandons à des citoyens d'accroître l'axe de la demande, l'offre devrait faire en sorte que les deux puissent se rejoindre au centre. Cela signifie que les élus doivent se livrer différemment à l'action politique. Une nouvelle génération de politiciens va prendre les devants. Il s'agit ici d'une occasion de modifier la pratique de la politique et de monter la barre en ce qui concerne la transparence et l'imputabilité.

En fin de compte, nous devons avoir pour objectif commun de favoriser la délibération et le compromis, la compréhension et le respect mutuels, la réflexion à long terme et la mobilisation éclairée.

Réforme électorale

1. Mettre en œuvre un système de vote préférentiel.
2. Envisager sérieusement le vote obligatoire, à l'instar du modèle australien.

Réforme institutionnelle (accroître la surveillance législative et l'imputabilité de l'exécutif)

1. Relâcher la discipline de parti et instaurer plus de votes libres pour des questions qui ne relèvent pas de la censure.
2. Réformer la Période de question :
 - a) introduire une Période de questions pour le Premier ministre, selon le modèle britannique;
 - b) permettre au Président de la chambre d'assumer un rôle de contestataire relativement aux questions et réponses, et qu'il puisse imposer les sanctions adéquates;
 - c) accroître la durée des questions et réponses (de 45 secondes à 90 secondes).
3. Fournir beaucoup plus de ressources aux comités de la Chambre et aux bureaux de députés pour leurs travaux législatifs.
4. Mettre sur pied un nouveau comité consultatif non partisan pour les nominations au sénat.

À propos de l'auteur



Robert Asselin a été directeur associé de l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa d'octobre 2007 à janvier 2015. En 2014, il a été nommé Visiting Public Policy Scholar au Woodrow Wilson International Center for Scholars à Washington. Auparavant, M. Asselin a été conseiller et rédacteur de discours du premier ministre du Canada en plus d'avoir conseillé trois ministres en matière de politiques.



Restaurer la confiance des citoyens dans le gouvernement

Gouvernement
ouvert et
Dialogue
ouvert au
gouvernement
du Canada

Don Lenihan, Ph.D.
Associé principal, Politiques et engagement, Canada 2020

L'hon. Carolyn Bennett, CP
Députée, circonscription de Toronto-St. Paul's

Préface

Le moment du gouvernement ouvert est venu. Nous vivons dans un monde interconnecté où tout évolue rapidement, et nous nous trouvons devant des défis de plus en plus complexes qui exigent non seulement une approche gouvernementale mais également une approche sociétale.

Parallèlement, nous nous trouvons en plein changement fondamental de la conception des politiques et les citoyens attendent plus de choses de leur gouvernement à l'ère moderne.

Les citoyens veulent des services numériques, rapides et sécuritaires – le tout en ligne 24 heures sur 24 accessibles dans le confort de leur foyer, bureau ou n'importe d'où que ce soit.

Les citoyens ont également de plus en plus d'attentes relativement à leur relation avec le gouvernement et à leur participation à la politique et au processus décisionnel. Ils ne se suffisent plus d'être les récipiendaires passifs des services et programmes. Les citoyens veulent plus que leur mot à dire, ils veulent jouer un rôle dans l'élaboration et l'amélioration de ces services et programmes. Dans cette nouvelle ère, les gouvernements ont besoin d'aide pour aborder les très complexes défis et les citoyens sont prêts à la leur donner. Le gouvernement ouvert est un moteur de la collaboration et de l'innovation dont nous avons besoin si nous souhaitons progresser en vue de la résolution de nos problèmes plus complexes.

En Ontario, nous avons entamé une vraie transformation pour changer notre façon de gouverner et tracer une nouvelle voie plus ouverte.

Le gouvernement ouvert signifie une information ouverte et un renforcement de la transparence et de la reddition de comptes. Ainsi, les Ontariens ont accès à l'information qu'ils veulent ou dont ils ont besoin à propos de leur gouvernement. Cela signifie des données ouvertes et une amélioration de l'accès aux données gouvernementales pour aider les entreprises à progresser, stimuler l'innovation et trouver de nouvelles solutions aux problèmes que nous vivons. Surtout, ce concept suppose que le dialogue est ouvert et que les gens ont la possibilité d'influer sur le processus décisionnel du gouvernement et sur les programmes et les politiques qui affecteront leur vie quotidienne.

Comme l'ont fait observer Don Lenihan et l'honorable Carolyn Bennett dans ce chapitre, le dialogue ouvert constitue une partie intégrante du gouvernement ouvert. En invitant la participation externe et des utilisateurs de nos services,

nous produirons des politiques, des programmes et des services judicieux ainsi que de meilleurs résultats pour les citoyens.

Pour y arriver, nous devons moderniser la manière dont nous faisons participer les Ontariens et étendre la consultation au-delà de la simple consultation communautaire; nous devons accroître notre collaboration en recrutant un plus grand éventail diversifié de citoyens.

Nous franchissons une étape importante vers le dialogue ouvert grâce à l'élaboration d'un cadre de participation – quelque chose que Don et Carolyn défendent dans ce chapitre. Il s'agit de l'une des 45 recommandations qu'a faite l'Équipe pour la participation au gouvernement ouvert de l'Ontario – un groupe d'engagement public et d'experts du numérique qui ont fourni leurs conseils sur la manière de réaliser l'ouverture gouvernementale – que nous sommes dans la bonne voie.

Nous allons également lancer une série de projets de démonstration pour un nouveau cadre dans l'espoir de susciter la participation des Ontariens pour qu'ils s'expriment sur la manière de progresser au chapitre de nos priorités essentielles. Notre objectif consiste à faire en sorte que le cadre de la participation du public permette d'intéresser un groupe plus engagé d'Ontariens qui ferait partie du processus d'élaboration des politiques.

Je suis emballée par la possibilité d'établir une fonction publique plus modernisée et collaborative et plus coopérative grâce au dialogue ouvert et je conseillerais aux autres administrations d'envisager sérieusement l'adoption de cette approche.



.....

par l'honorable Deb Matthews
Députée provinciale (London North Centre)
Vice-première ministre de l'Ontario

Faire confiance au gouvernement

De très nombreux sondages et études concluent que les citoyens s'éloignent de la politique et ne font pratiquement plus confiance aux politiciens, il reste donc à savoir comment restaurer cette confiance et pourquoi le faire.

Lorsque les gens écoutent les bulletins de nouvelles ou un débat politique en ligne, quelle idée se font-ils vraiment de la politique ? En grande majorité, ils sont témoins d'un ton hyperpartisan et agressif « de campagne électorale permanente », depuis les publicités cyniques jusqu'aux déluges de points de discussion en passant par les interprétations partisans.

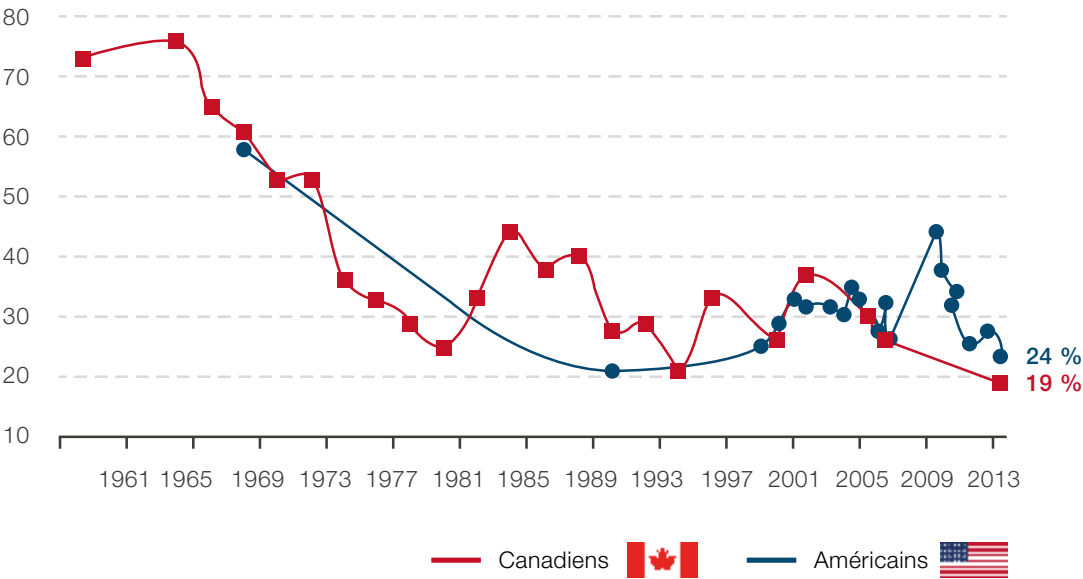
Il n'est pas évident non plus de déterminer les raisons ou la manière dont les décisions politiques sont prises. Très souvent, elles émergent d'un trou noir ou ne reflètent que des gains politiques à court terme, plutôt que l'intérêt des citoyens. Vu sous cet angle, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les citoyens remettent en question ce que la politique a à leur offrir.

Cette dichotomie entre les citoyens et la politique semble s'inscrire dans une tendance lourde qui serait peut-être arrivée à son point culminant, comme l'indique la diapositive suivante de Frank Graves d'Ekos Reserach :

Confiance dans le gouvernement

Q. À quel point faites-vous confiance au gouvernement à Ottawa ou à Washington pour faire ce qu'il faut?

% qui ont répondu EN TOUT TEMPS/LA PLUPART DU TEMPS



BASE: Canadiens, plus récentes données 26 au 29 octobre 2013.
Droit d'auteur 2013. Toute reproduction sans permission des auteurs est interdite.

Les lignes bleue et rouge indiquent une chute ahurissante du nombre de Canadiens et d'Américains qui font confiance à leur gouvernement national pour qu'il adopte les mesures qui s'imposent. Selon ces chiffres, au cours des 50 dernières années la confiance a chuté d'un sommet d'environ 78 pour cent à une vingtaine pour cent au Canada et une dizaine pour cent aux États-Unis.

Si ces chiffres s'avèrent, nous pensons que cela devrait sérieusement inquiéter la classe politique.

Dans une démocratie, la légitimité des gouvernements émane de la participation de ses citoyens au processus démocratique, notamment les élections. Une chute dans la confiance du public se traduirait probablement par une chute de la participation; laquelle remettrait en question la légitimité. À ce chapitre, on peut percevoir des signes avant coureurs : la participation aux élections est en chute, surtout chez les jeunes; et, comme le dénonce M. Graves et d'autres, la confiance des citoyens semble s'éroder significativement.

Nous sommes d'avis que cette tendance est reliée à deux autres qui sont apparues simultanément : la mondialisation et la révolution numérique. Ensemble, ces deux éléments ont transformé le monde en le rendant plus mobile et plus interdépendant.

Il en résulte une difficulté croissante de prédiction et de gestion. Les grandes transformations peuvent survenir sans avertissement, comme les attaques terroristes du 11 septembre, la crise financière de 2008 et la chute des prix du pétrole en 2014.

Personne ne peut dire avec certitude comment ces événements — ou notre réaction à ces événements — ont influé sur d'autres systèmes et tendances. Mais les leçons apprises au cours des dernières années nous ont au moins enseigné que dans un monde interdépendant, ces événements auront un impact.

Ainsi, la rapidité du changement, l'interdépendance des événements et une volatilité généralisée des affaires publiques constituent des éléments déterminants du monde contemporain. L'élaboration de décisions et leur mise en œuvre dans ce contexte exigent de nouvelles façons de jauger le soutien public et d'établir la légitimité. Plus les citoyens sont démobilisés et moins confiants, plus la tâche des gouvernements devient difficile.

La restauration de la confiance des citoyens et leur mobilisation devraient compter parmi les plus grandes priorités gouvernementales. Nous sommes d'avis que le Gouvernement ouvert constitue une marque de progrès à cet égard. Il définit de nouvelles normes de gouvernance qui mettront fin à nombre de pratiques cyniques et dépassées et en établiront de nouvelles qui seront beaucoup mieux adaptées à nos besoins et aux attentes des citoyens.

Ce document présente un tracé du cheminement destiné à un nouveau parlement qu'amèneront les prochaines élections. Il commence par proposer un survol du concept de Gouvernement ouvert et explique les raisons pour lesquelles nous avons décidé de ne cibler qu'un seul aspect clé, celui du Dialogue ouvert. **L'Initiative pour un Dialogue ouvert** que nous proposons offre un plan concis et rentable pour

édifier de nouvelles capacités pour un Dialogue ouvert au Parlement et à l'échelle de la fonction publique, le plus vite possible. Cela assurera que tout gouvernement désireux d'adopter le concept du Gouvernement ouvert après la prochaine élection devra avoir établi un plan intégral et assez robuste pour contribuer significativement à la remobilisation des citoyens et au regain de leur confiance.



Qu'est-ce que le Gouvernement ouvert?

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert est un mouvement international qui regroupe quelque 65 pays qui favorisent une meilleure gouvernance par le biais d'outils numériques novateurs et un engagement beaucoup plus sérieux envers la transparence, l'ouverture et la mobilisation citoyenne.

Le gouvernement du Canada a rejoint ce partenariat en 2012 et a relevé, dans son plan d'action initial, trois axes : Données ouvertes, Informations ouvertes et Dialogue ouvert. Les Données ouvertes appellent les ministères à permettre au citoyen un accès aux bases de données qu'ils détiennent en vue de leur utilisation dans l'élaboration de nouveaux produits du savoir, d'une prise de décision fondée sur le savoir et de l'amélioration de la transparence du gouvernement.

Les Informations ouvertes poussent les ministères à faire avancer la libéralisation de l'accès aux informations. Enfin, le Dialogue ouvert reconnaît la nécessité de mobiliser plus directement les citoyens dans le cadre du processus politique. Le Gouvernement ouvert résulte de la convergence de ces trois axes d'activité, de la manière suivante :

Gouvernement Ouvert

Mettre les données à disposition

Accès à l'information

Dialogue et collaboration

Le concept de l'« ouverture » n'est pas nouveau. Les citoyens ont depuis toujours eu besoin d'informations pour assurer l'imputabilité du gouvernement et pour prendre des décisions éclairées. Toutefois le Gouvernement ouvert atteint de nouveaux sommets.

En 2014, le Plan d'action du Canada pour un gouvernement ouvert 2.0 reconnaît le principe d'« ouverture par défaut » comme fondement de ces trois axes. Ceci signifierait que les citoyens devraient avoir accès par défaut aux informations et données gouvernementales. Lorsque la divulgation des informations est interdite, il incombe au gouvernement de donner les motifs de cette retenue.

Dans le cas d'une mise en œuvre intégrale, nous sommes convaincus que le principe « Ouvert par défaut » aura un effet transformateur. Il ne suppose rien de moins qu'une inversion de la **culture du secret et du contrôle** qu'adoptent les gouvernements. Et cela, selon nous, constitue la clé du renouveau gouvernemental en prévision de l'ère numérique. Bien qu'il reste beaucoup à faire, le principe a du moins été officiellement reconnu et adopté par le gouvernement du Canada. Le défi pour un nouveau gouvernement sera de le mettre en œuvre.

Cibler le Dialogue ouvert

Jusqu'ici, le progrès du concept de Gouvernement ouvert a surtout ciblé les Données ouvertes. De nombreux ensembles de données gouvernementales sont d'un format facilement partageable et leur contenu est relativement peu sujet à controverse. Ainsi, le respect du concept « Ouvert par défaut » exige peu de modification de la culture du gouvernement et ne pose que peu de risque au plan politique.

Le gouvernement du Canada possède actuellement un plan relativement ambitieux de mise en œuvre du concept des Données ouvertes et les responsables y travaillent sans relâche. Bien qu'il faille éventuellement apporter des ajustements au programme, tout gouvernement qui souhaite fonctionner selon le concept du Gouvernement ouvert de manière générale n'aurait pas à le réinventer.

Le concept des Informations ouvertes est plus difficile à implanter. Les documents qui contiennent des conseils politiques, des évaluations du rendement de programmes ou des informations sur l'état des finances du gouvernement sont généralement qualifiés de confidentiels et le gouvernement ne les dévoile

que lorsqu'il est prêt à le faire. Dire que ces données doivent être librement accessibles aux citoyens — « Ouvertes par défaut » — exigerait une inversion majeure de la culture du secret qui a cours actuellement de façon généralisée au gouvernement.

Toutefois, l'accès à l'information existe au Canada et ailleurs depuis longtemps et a offert aux concepteurs de politiques beaucoup de leçons, les risques sont donc bien connus. La question qui se pose pour un gouvernement élu est surtout celle du leadership : est-ce qu'un gouvernement serait disposé à adopter ce principe?

En ce qui concerne au moins l'un des partis, les Libéraux, la décision d'implanter le libre accès a déjà été prise. Le [Projet de loi](#) de Justin Trudeau prévoit un plan de renouvellement de la *Loi de 1983 sur l'accès à l'information* selon le concept « Ouvertes par défaut ». Cette loi permettrait aux citoyens d'avoir accès à de nombreux documents et renseignements confidentiels.

Parmi les trois axes cités auparavant, le Dialogue ouvert est le moins bien compris par de

nombreux politiciens et responsables, ce qui est très inquiétant. Ils craignent que cela cède le contrôle sur le programme politique aux groupes de pression, que les ministres prennent de mauvaises décisions ou que cela dégénère en foire d'empoigne qui paralyse la prise de décision. De telles inquiétudes les portent à se poser des questions sur les avantages du Dialogue ouvert.

À notre avis, de nombreuses inquiétudes à propos du Dialogue ouvert ne sont soit pas fondées, soit facilement atténuées. Nous pensons que le Dialogue ouvert est également essentiel au succès du Gouvernement ouvert. Les Données ouvertes et les Informations ouvertes ne suffisent pas à assurer seules l'adaptation du gouvernement à l'ère du numérique. Comme nous l'avons dit précédemment, la conception de politiques d'aujourd'hui se fait dans un contexte très interdépendant, très mobile et volatil et touche de nombreux intervenants. Dans ce contexte, les processus de dialogue peuvent contribuer largement à la conception de politiques, et ce de deux façons :



- Les processus de dialogue peuvent aider à assurer la **légitimité** par le biais de « valeurs de processus » clés, notamment la transparence, la réactivité et l'inclusion.
- Ils peuvent augmenter l'**efficacité** en apportant le bon mélange de participants, de compétences et de ressources au processus des politiques afin de s'assurer de produire les meilleures décisions et de les mettre en œuvre.

Pour y arriver toutefois, il faut que les processus soient bien conçus et leur implantation bien faite — ce qui ne semble pas intéresser le gouvernement conservateur qui ne souhaite ni les envisager ni les améliorer. Il ne veut pas investir de temps ou de capital politique dans l'édification des capacités ou compétences qu'exige le Dialogue ouvert. Dans la majorité des ministères, la consultation classique (voir ci-dessous) continue de constituer la norme.

En effet, ce que le gouvernement qualifie de « consultation » n'en est même pas. C'est souvent une « séance d'information » durant laquelle le gouvernement annonce ses plans, offre peu d'informations sur ces plans et peu de possibilité au citoyen pour réagir, et enfin avance sans tenir compte de ce que disent les autres.

Nous pensons que ce refus d'écouter les citoyens et de répondre à leurs inquiétudes contribue significativement à la chute de la confiance de ces derniers, en plus de constituer une tendance très inquiétante de conflits de la politique publique avec les avis des experts ou les faits vécus.. Il en résulte qu'Ottawa se trouve

de plus en plus à la traîne d'autres gouvernements nationaux (ou provinciaux), tel que celui du Royaume-Uni qui se pose en leader international à ce chapitre et constitue l'étalon en termes de Dialogue ouvert.

Compte tenu du refus des Conservateurs de permettre à la fonction publique de se livrer à des essais et d'évoluer, un autre gouvernement trouverait qu'elle abrite depuis un bon moment un mouvement qui prône l'adoption du Dialogue ouvert. Un nouveau gouvernement doit être prêt et disposer d'un plan qui pourrait résorber rapidement ce déficit tout en faisant en sorte que le travail soit fait adéquatement.

L'Initiative pour un Dialogue ouvert, sur laquelle nous allons maintenant nous pencher, est conçue pour faire en sorte qu'une authentique renforcement de capacités pour le Dialogue ouvert soit entamée au sein de la fonction publique le plus tôt possible, mais de façon disciplinée; et que l'apprentissage, les compétences, les relations et le changement de culture qui en résultent soient institutionnalisés et partagés avec les acteurs de la politique publique.

Objectifs de l'Initiative pour un Dialogue ouvert

Le Dialogue ouvert s'est donné cinq objectifs clés :

1. Faire du concept du Gouvernement ouvert la norme à l'ère du numérique.

Par le biais du concept « Ouvert par défaut », celui du Gouvernement ouvert établit de nouvelles normes pour la gouvernance à l'ère du numérique. L'Initiative pour un Dialogue ouvert établira le concept Gouvernement ouvert comme « marque » d'amélioration de la gouvernance au sein du Gouvernement du Canada et initiera les acteurs de la politique publique canadienne aux idées clés qui le sous-tendent.

2. Établir le concept de Dialogue ouvert comme indispensable troisième axe du Gouvernement ouvert.

L'Initiative examinera, mettra à l'épreuve et démontrera la contribution essentielle du Dialogue ouvert au Gouvernement ouvert; et plus particulièrement à la remobilisation des citoyens et à la restauration de leur confiance.

3. Faire en sorte que le Dialogue ouvert soit orienté par un cadre politique fondé sur des principes.

L'Initiative définira un cadre politique pour guider les parlementaires et les responsables alors qu'ils se livrent à la conception et à la prestation de processus efficaces du Dialogue ouvert au niveau fédéral.

4. Évaluer la manière dont les outils numériques peuvent appuyer et renforcer les processus du Dialogue ouvert.

L'Initiative examinera la contribution que peuvent apporter les outils numériques au Dialogue ouvert. À quel point peuvent-ils servir à réduire les distances et à assurer l'inclusion de beaucoup de gens? Peuvent-ils soutenir des discussions authentiquement délibératives? Existera-t-il de nouveaux outils ou techniques qui pourraient « changer la donne » à l'avenir?

5. Mettre sur pied un groupe de champions du Dialogue ouvert qui favorisera un surcroît d'expérimentation et un changement de culture au Parlement et au gouvernement du Canada.

L'Initiative mettra sur pied un groupe de champions du Dialogue ouvert aussi bien au niveau du politique que de celui de la fonction publique, champions qui seront bien informés, chevronnés et en mesure de s'exprimer de façon éclairée sur les processus du Dialogue ouvert et sur leur rôle dans la gouvernance future.

Vers un Cadre pour le Dialogue ouvert

L’un des objectifs clés de l’Initiative pour un Dialogue ouvert proposée est celui d’élaborer un cadre de principes politiques qui orientera l’élaboration des processus du Dialogue ouvert. En réalité, la majeure partie du travail a déjà été faite sur les bases d’un tel cadre et, selon ces travaux, nous pensons que le Cadre pour le Dialogue ouvert devrait se fonder sur quatre genres de processus de dialogue, c’est-à-dire :

TRANSACTIONS : Une transaction consiste en une relation unidirectionnelle par laquelle le gouvernement est le prestataire d’un service destiné au citoyen. Il pourrait s’agir d’informations, mais également d’une forme de permission (un permis), un objet (médicaments) ou un service (de police). Les transactions comprennent donc non seulement des échanges d’informations mais d’ailleurs la prestation de nombreux services gouvernementaux.

CONSULTATION : La consultation offre aux citoyens la possibilité de présenter aux responsables politiques leur point de vue sur un sujet donné. Ce processus garantit au citoyen le droit d’exprimer son point de vue au gouvernement. Une fois l’audience terminée, les responsables se retirent à huis clos pour examiner

Transaction	Consultation	Délibération	Collaboration
Unidirectionnelle  Partage de l'information	Inviter les citoyens à réagir à des questions, problèmes, solutions de rechange ou propositions	Un processus par le biais duquel s'expriment et se discutent différents points de vue par les participants pour parvenir à un point de vue partagé  Le gouvernement convient que s'il y a consensus, la mise en œuvre sera faite	Un partenariat entre le gouvernement et les citoyens à travers lequel l'élaboration et la prestation de solutions est perçue comme une responsabilité partagée
Exemples			
Renouvellement du permis de conduire	Remplir le questionnaire d'un sondage gouvernemental	Participation au processus de planification	Se joindre à une initiative de police communautaire

les argumentaires, soupeser la preuve, définir des priorités, proposer des compromis et des solutions. Ces conclusions sont ensuite présentées au gouvernement, qui a le dernier mot.

DÉLIBÉRATION : Les délibérations permettent au citoyen d’exprimer son point de vue, mais elles exigent également que les citoyens s’engagent mutuellement (et engagent le gouvernement même) dans la recherche d’un terrain d’entente. Lorsque la consultation prévoit que les responsables gouvernementaux ont pour tâches de soupeser la preuve, de définir les priorités, de faire des compromis et

de proposer des solutions, les délibérations quant à elles amèneront les participants au sein de ce processus¹.

COLLABORATION : La collaboration comprend le partage des responsabilités dans la recherche de solutions ET la prestation ou la mise en œuvre de ces solutions. Un gouvernement partage ces responsabilités lorsqu’il accepte de participer à titre de partenaire égal aux citoyens et aux parties prenantes en vue de la formation et de l’élaboration d’un plan conjoint qui résolve le problème et fait progresser le cheminement vers l’objectif.

Le Dialogue ouvert fait bon usage des quatre types de processus. Actuellement, pour la très grande majorité des questions, les concepteurs des politiques au gouvernement fédéral tendent à ne répondre qu'à deux approches — le partage des informations (transactions) et la consultation. Trop souvent, cela entraîne une disparité de processus et de problèmes qui mène à des solutions inefficaces, difficiles à mettre en œuvre ou qui ne font pas l'unanimité chez les citoyens et parties concernées.

L'idée qui a motivé le Cadre pour un Dialogue ouvert est celle qui veut que **les différents types de problèmes exigent différents types d'approches**. Le cadre est supposé aider les responsables dans le choix d'un processus adapté au problème en question.

¹ Il existe également l'aspect « profondeur » de ce type de participation, représentée par les flèches bidirectionnelles du diagramme. La profondeur se réfère à l'importance du rôle que sera appelé à jouer le citoyen dans la délibération. Par exemple, ce rôle pourrait être limité à l'offre d'une première ébauche des objectifs d'une stratégie. Autrement, le gouvernement pourrait demander aux participants de pousser la discussion le plus loin possible, en leur promettant de mettre en œuvre le plan ou la décision dont auront unanimement convenu, et il y a plusieurs niveaux.

Si, toutefois, le Dialogue ouvert repose sur la reconnaissance de ces quatre types génériques de processus, nous ne devrions pas perdre de vue le fait que chaque gouvernement est différent. Le défi que pose l'élaboration d'un Cadre pour le Dialogue ouvert n'est pas seulement celui de définir les quatre types de processus et de fournir un critère qui corresponde bien aux problèmes, il devrait également orienter les responsables de l'élaboration de politiques sur la manière de concevoir des processus qui intègrent ou

respectent les particularités de la communauté en question.

L'Initiative pour un Dialogue ouvert utiliserait les projets de démonstration pour produire une approche « canadienne » du Dialogue ouvert adaptée au Gouvernement du Canada. Par exemple, le nouveau cadre reconnaîtrait et intégrerait notre engagement envers le fédéralisme, la place historique des Autochtones et le rôle des langues officielles.



Le projet : qui mobilisons-nous?

L'Initiative pour un Dialogue ouvert que nous proposons comprend deux axes d'activités distincts mais complémentaires : l'axe de la fonction publique et l'axe du Parlement. Le premier vise la manière dont le Dialogue ouvert transformera les fonctions du ministre et de la fonction publique. Le deuxième viserait quant à lui la manière dont le Dialogue ouvert rendrait le travail du Parlement et des parlementaires plus significatif.

L'axe de la fonction publique comprendrait cinq projets majeurs de démonstration dans cinq ministères (un projet pourrait comprendre plusieurs ministères), et l'axe du Parlement, comprendrait trois à cinq projets de la Chambre des communes, et peut-être du Sénat. Les deux axes seraient actifs simultanément.



L'Initiative pour le Dialogue ouvert : l'axe de la fonction publique

L'axe de la fonction publique serait dirigé par un nouveau Centre pour le Dialogue ouvert (CDO) au Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce Centre examinerait tous les ministères qui prévoient lancer une importante consultation sur un sujet pour ensuite organiser des réunions avec les responsables de ces ministères.

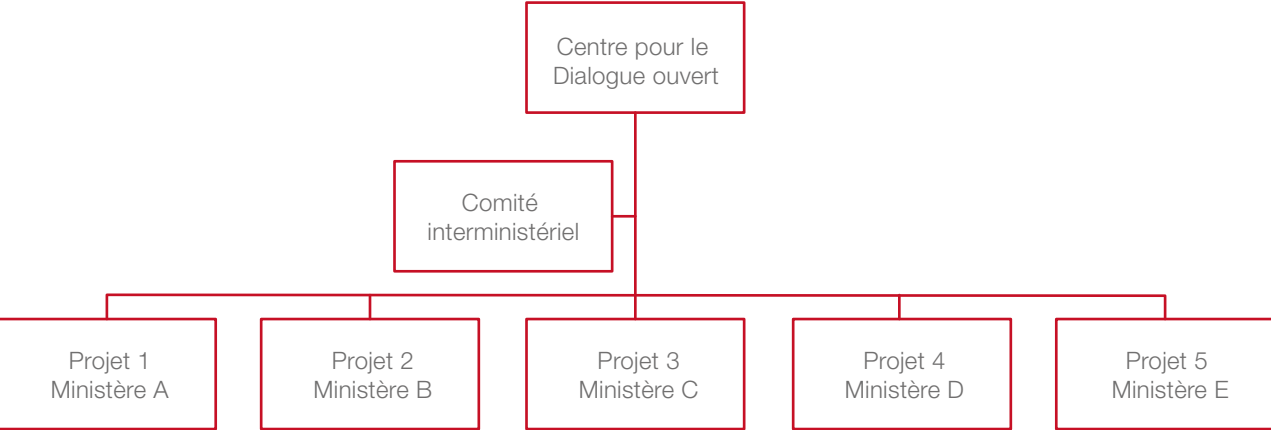
À travers ces réunions, le Centre examinerait les processus de consultation qui se prêtent bien à la transformation en processus participatifs et délibératifs. Le Centre en discuterait également avec le personnel du ministère. Si les perspectives sont prometteuses, le personnel en discuterait avec le ministre.

Le Centre aurait pour objectif d'identifier 5 projets prometteurs émanant de différents secteurs politiques pouvant être achevés en 18 mois au plus tard, ou moins. Suite à des discussions avec les ministres et les cadres de leur ministère, le Centre inviterait ces cinq ministères à participer à l'Initiative pour un Dialogue ouvert (IDO) en la modifiant pour qu'elle

soit délibérative ou participative. Ils seraient autorisés par la suite à servir de projets de démonstration pour l'IDO.

Chaque projet modèle serait quand même planifié, géré et mis en œuvre par des responsables de chacun des ministères commanditaires. Toutefois, le Centre pourrait également constituer et présider un comité interministériel où sont représentées des équipes ministérielles de projet. Ce comité assurerait la prestation de conseils et le suivi de toutes les équipes ministérielles pour faire en sorte que les cinq projets soient conformes aux principes de base et aux meilleures pratiques du Dialogue ouvert.

Le comité serait également responsable de la consolidation des leçons tirées des projets et de la préparation du nouveau *Cadre de la politique pour un Dialogue ouvert* pour le SCT. Celui-ci deviendrait éventuellement le cadre officiel de la politique du gouvernement du Canada pour le Dialogue ouvert.



En outre, le Centre aurait pour responsabilité d’informer et de mobiliser la fonction publique et la classe politique élargie sur le progrès des projets. Il collaborerait également avec l’École de la fonction publique du Canada (EFPC) à l’élaboration d’un programme de formation et de documents fondés sur les projets.

L’Initiative pour un Dialogue ouvert s’achèverait par une conférence nationale sur les mérites du Dialogue ouvert destinée à éduquer la fonction publique, les députés, la classe politique en général et tous les ordres de gouvernements à travers le pays; et pour ensuite mettre en évidence les résultats du projet.

Enfin, l’élaboration et l’exécution des cinq projets devraient exiger un minimum de nouvelles ressources. Le coût principal serait celui de l’exécution des projets de démonstration. Toutefois, étant donné que chaque projet serait un processus que le ministère parrain avait déjà prévu d’exécuter, les ressources auraient été attribuées au projet à travers le budget ministériel. Ainsi, le CDO exploiterait les ressources actuelles pour travailler à l’élaboration du nouveau cadre.

L’Initiative pour le Dialogue ouvert : l’axe parlementaire

Aujourd’hui, de nombreux députés ne sentent pas qu’ils font partie du processus décisionnel, processus qui relève de plus en plus de l’exécutif, du leadership du parti et, à l’occasion, du personnel politique.

L’axe parlementaire de l’Initiative pour le Dialogue ouvert offrirait la possibilité de le modifier en constituant des comités spéciaux de députés et en leur attribuant la responsabilité d’élaborer un projet de Dialogue ouvert.

D’abord, les députés se réuniraient pour définir une liste de problèmes multipartites qui pourraient constituer le point de mire d’un tel dialogue. Un « problème multipartite » est un problème qui transcende suffisamment la partisanerie pour permettre aux membres d’un comité spécial de collaborer sereinement. Les leaders parlementaires conviendraient ensuite de constituer trois à cinq comités spéciaux, et confieraient à chaque comité le soin d’utiliser le Dialogue ouvert pour trouver les solutions à leurs problèmes respectifs.

Le comité se verrait confier la tâche de mener une discussion délibérative ou participative visant à produire un rapport qui résulte d’un consensus. Les leaders parlementaires conviendraient d’adopter une approche passive tant que le comité poursuit ses travaux, ce dans les limites et les paramètres définis dans son mandat.

Les comités seraient constitués d’une représentation égale des partis officiels au parlement. Les membres du comité conviendraient de se livrer à un dialogue non partisan et, advenant le cas où le public serait concerné, de jouer le rôle de « facilitateur » au sein du comité.

À notre avis, la Bibliothèque du Parlement est bien placée pour assumer un nouveau rôle important dans l’édification de capacités au parlement et pour élaborer de bons processus de mobilisation. Son importance à ce chapitre a été révélée par une étude de 2002-2003 sur le RPC (invalidité), alors qu’elle apportait un soutien spécial au Sous-comité sur la condition des personnes handicapées.

Le gouvernement s’engagerait sérieusement à mettre en œuvre les recommandations établies au consensus, en autant qu’elles ne dépassent pas les limites de leur mandat et qu’elles respectent les conditions établies, comme les lignes directrices de recommandations qui touchent aux dépenses.

Si les membres du comité ne parviennent pas à un consensus relativement à leurs recommandations, ou si celles-ci sont en dehors de la portée du mandat du comité, l’engagement que prend le gouvernement de mettre en œuvre les recommandations serait invalidé.



Réalignement du parlement et de l’exécutif

À l’étape finale de l’Initiative pour un Dialogue ouvert, le Centre pour le Dialogue ouvert organiserait une réunion avec les membres des comités parlementaires, des ministres responsables des projets de démonstration et les hauts responsables de leurs ministères ainsi que des représentants du Cabinet du Premier ministre. Ensemble, le groupe discuterait des leçons tirées de ces exercices sur la manière dont le Dialogue ouvert peut servir à réaligner la relation entre le Parlement et le pouvoir exécutif.

Résultats attendus

Voici une liste des principaux résultats attendus de l’Initiative pour le Dialogue ouvert :

- Mise sur pied du Centre pour le Dialogue ouvert au SCT
- Achèvement de cinq projets de Dialogue ouvert dans cinq ministères en collaboration avec les parties concernées et, le cas échéant, les citoyens à titre individuel.
- Achèvement de trois à cinq projets multipartites de Dialogue ouvert à la Chambre des communes et peut-être même au Sénat
- Achèvement d’un Cadre pour un Dialogue ouvert qui établit une approche officielle de Dialogue ouvert pour le Gouvernement du Canada
- Élaboration d’une trousse d’outils d’apprentissage pour l’engagement citoyen pour contribuer à renforcer les capacités dans la fonction publique canadienne
- Établissement d’un ensemble de champions éloquents et expérimentés pour le Dialogue ouvert
- Examen des leçons apprises pour le réalignement des relations entre le parlement et l’exécutif

Conclusion : un retour à la confiance des citoyens

Depuis le début, les gouvernements modernes se sont appuyés presque exclusivement sur deux processus fondamentaux pour mobiliser les citoyens et les parties concernées dans le processus politique; nous avons appelé ces éléments « séances d'information (transactions) et de consultation » dans le cadre susmentionné.

Mais l'approche mobilisatrice n'a pas changé depuis presque 200 ans, en revanche le contexte politique a changé. Aujourd'hui, les citoyens sont beaucoup moins enclins que leurs grands-parents à laisser le gouvernement prendre des décisions. Ils veulent souvent pouvoir s'exprimer sur les sujets qui leur importent et qui, selon eux, relèvent de leurs droits démocratiques.

De plus, la mondialisation et la révolution numérique ont transformé notre monde. Les problèmes, événements et organisations sont si interdépendants que les gouvernements sont incapables de déterminer la façon dont les différents choix affecteront l'environnement. Pour trouver les solutions les plus équitables et les plus efficaces, il faut engager les citoyens de même que les parties concernées dans leurs délibérations, étant donné qu'ils sont souvent mieux placés que le gouvernement pour évaluer l'influence qu'aura sur eux la politique.

Enfin, l'élaboration judicieuse de politiques exige souvent plus que la participation des citoyens pour identifier les solutions. Elle exige également la participation des citoyens dans leur mise en œuvre. La santé communautaire en est un bon exemple. Les citoyens pourraient se réunir pour discuter et élaborer un plan de santé prometteur, mais à moins qu'ils ne s'accompagnent également de mesures en ce sens, il ne se passera pas grand-chose. Le fait de les faire participer aux délibérations en vue de la seule élaboration du plan ne suffit pas. Le processus doit faire un pas de plus et s'assurer de leur engagement pour aider à sa mise en œuvre — mais c'est là un autre sujet de discussion.

Nous sommes d'avis que l'édification de capacités pour une utilisation approfondie des processus du Dialogue ouvert pour régler des problèmes de ce type améliorerait nettement aussi bien la légitimité que l'efficacité de la prise de décision du gouvernement.

Notre objectif est de faire en sorte que la démocratie poursuive son œuvre *entre* les élections; que les citoyens et les organisations puissent s'entretenir sérieusement avec le gouvernement et le Parlement à orienter le gouvernement *après* son assermentation.

Alors que nous préparons les 150 prochaines années du Canada, nous devrions instaurer des processus et des institutions qui assureront aux Canadiens qu'il existe de meilleures façons de participer au processus politique que d'invectiver son poste de télévision ou, pire encore, de l'éteindre. La participation sérieuse devrait être palpable et thérapeutique. Le Dialogue ouvert pourrait devenir un excellent antidote au cynisme qui infecte nos institutions démocratiques.

Et cela nous aidera énormément à nous acquitter de la tâche fondamentale, restaurer la confiance citoyenne.



À propos de l’auteur



Don Lenihan est Associé principal, Politique et engagement, à Canada 2020. M. Lenihan est l’une des voix les plus écoutées en matière de gouvernement ouvert et dialogue ouvert. Il a présidé l’Équipe pour la participation au gouvernement ouvert de l’Ontario.

Le livre le plus récent de M. Lenihan, *Rescuing Policy : The Case for Public Engagement*, a été publié en janvier 2012 et constitue une introduction à l’engagement public ainsi qu’un plan d’action pour le changement et un argument soutenu en faveur de la reconfiguration du processus de politique publique.



L’hon. **Carolyn Bennett**, M.D., députée de la circonscription St. Paul’s, a été élue pour la première fois à la Chambre des communes aux élections générales de 1997 et a été réélue en 2000, 2004, 2006, 2008 et à nouveau en 2011 afin de représenter la circonscription électorale de St. Paul’s.

Carolyn est actuellement porte-parole de son parti aux Affaires autochtones. Elle préside également le caucus libéral national féminin.

Avant son élection, D^{re} Bennett était médecin de famille et partenaire fondatrice de Bedford Medical Associates au centre-ville de Toronto.

Prestations pour enfant au Canada

Comment les
familles recevant
la PFCE et la PNE
dépensent-elles
leurs prestations?

Ce rapport est un résumé non technique du document de travail des auteurs : « Child Cash Benefits and Family expenditures : Evidence from the National Child Benefit » qu'on peut se procurer auprès du National Bureau of Economic research (en anglais seulement), www.nber.org

Ce document a été publié originalement par le Martin Prosperity Institute

Lauren Jones /

Boursière postdoctorale, Martin Prosperity Institute

Kevin Milligan /

Professeur agrégé en économie, Université de la Colombie-Britannique

Mark Stabile /

Professeur, École de gestion Rotman, Université de Toronto

Préface

Les avantages monétaires pour enfants ont été institués en 1916 au Canada. Depuis, les concepteurs des politiques ont eu à réfléchir à d’importantes questions sur l’impact relatif des transferts (à comparer, par exemple, à des services financés par les deniers publics) et quel niveau de fonds devraient-ils atteindre. Si nous accordons un autre dollar aux familles, d’après l’argument, comment pouvons-nous savoir si ce dollar sera utilisé pour aider les enfants?

Cette étude de Lauren Jones, Kevin Milligan et Mark Stabile sera souvent lue et citée aussi bien dans le discours universitaire que politique. En utilisant les variations entre les provinces des avantages pour enfants, Lauren Jones et ses collègues ont été en mesure de cerner les effets de l’augmentation des avantages, tout le reste étant égal. En langage de profane, ils ont été en mesure de séparer la poule et l’œuf.

L’étude offre une preuve claire La présente étude étaye ce qui auparavant n’était qu’une conviction – les parents utilisent leurs nouvelles ressources économiques pour le bien de leur enfant et de leur famille. En outre, cette étude oblitère tout doute quant au fait que les parents moins nantis le font aussi. À mon avis, cela constitue la plus importante conclusion de cette étude.

En ce qui concerne les familles à faible revenu, un dollar de plus en avantages pour enfants se traduit par une augmentation en dépenses d’éducation, en produits d’épicerie et transports. Ces ressources peuvent entraîner une différence durable des résultats pour les enfants. Et pour l’ensemble des familles, le dollar de plus semble réduire la consommation d’alcool et de tabac. Si les transferts d’argent se traduisent par des parents en meilleure santé, les enfants en bénéficient aussi.

En cette année d’élection fédérale, le débat sur la meilleure façon d’aider les familles ayant des enfants est encore de rigueur. Ce débat mérite de se faire en fonction de la preuve et non de l’idéologie. Cette étude ne pouvait arriver à meilleur moment.



.....
par Jennifer Robson
Professeure, Université Carleton

Les programmes conçus pour transférer les revenus vers les familles défavorisées sont communément répandus dans nombre de régions. La Prestation nationale pour enfants (PNE) et la Canada (PFCE), les *Earned Income Tax Credits* aux États-Unis, et les *Working and Child Tax Credits* au Royaume-Uni en constituent quelques exemples. Bien que tous ces programmes offrent des transferts en argent qui peuvent être dépensés librement par le bénéficiaire, ils sont en général offerts exclusivement aux familles ayant des enfants, et même plus généreusement pour ces dites familles. Bien que ces programmes visent différents objectifs, l’une des cibles partagées est celle d’améliorer la vie et les chances des enfants de ces familles et de les sortir de la pauvreté.

Il existe de plus en plus de recherches qui concluent que ces programmes réussissent à aider les familles à faible revenu. Ils améliorent le rendement des enfants à l’école et la santé mentale de l’enfant (et de la mère), en plus d’avoir des effets bénéfiques sur la santé physique des enfants¹. La question de savoir comment les programmes de transfert permettent ces résultats demeure sans réponse. De quelle manière,

précisément, les familles dépensent ces argents transférés dans le but d’améliorer l’état de leurs enfants? Ce document résume les recherches récentes que nous avons entreprises et offre certains éléments de preuve de la manière dont l’argent offert aux familles à faible revenu contribue à améliorer l’état des enfants.

Les économistes, sociologues et pédopsychologues ont proposé deux raisons qui font que l’enfant puisse profiter de ces types de transferts. D’une part, les familles peuvent utiliser ces fonds pour acquérir des biens et services directement liés à l’amélioration de l’éducation et de la santé des enfants. Si les familles utilisent les argents additionnels pour acquérir des intrants directs d’amélioration dans des domaines tels que l’éducation ou la santé, comme, des frais d’inscription scolaire, d’autre part, les transferts de revenu peuvent améliorer la santé et l’éducation indirectement si des revenus additionnels réduisent le stress et favorisent des relations plus harmonieuses dans le foyer, augmentent les chances et les possibilités d’emploi, et atténuent le fardeau financier. Le fait de dépenser des fonds sur le logement, les loisirs ou l’habillement par des livres, des soins de santé ou des aliments nutritifs, il est probable

que ces domaines verront une amélioration. De précédentes recherches ont qualifié cela de « canal de ressources » (Mayer, 1977 et Yeung et coll. 2002).

Des transferts de revenu, par exemple pourrait améliorer de façon plus générale et indirectement la santé et l’éducation grâce à l’amélioration de des relations ménagères et de leur capacité de fonctionner, de s’instruire et s’améliorer. De précédentes études ont qualifié ceci de canal du « processus familial » (Yeung et coll. 2002). Une récente étude de Janet Currie et Mark Stabile a documenté une relation étroite entre la santé mentale dès la première enfance et aussi bien les résultats éducatifs à court terme que les résultats économiques à long terme tel que l’utilisation de prestations de bien-être. À ce titre, la possibilité qu’une série de dépenses, pas nécessairement liées à l’éducation, puisse également améliorer les réalisations scolaires futures soit également plausible².

Nous examinons la manière dont les familles utilisent le revenu dérivé de la PFCE et de la PNE au Canada en nous appuyant sur des statistiques provenant de Statistique Canada, l’Enquête sur les dépenses des ménages (EDM).

L’EDM est une enquête annuelle nationale sur les dépenses des ménages canadiens qui a pour objectif de mesurer les habitudes de consommation. Les répondants doivent faire état de leurs dépenses au cours de l’année précédente ventilées selon une très large gamme de catégories. Nous choisissons de nous centrer sur des catégories groupées en quatre grandes sections : *les dépenses en éducation; les dépenses en soins de santé; les dépenses de stabilité*, y compris d’autres dépenses telles que le loyer, l’habillement, l’alimentation, les transports, le soin des enfants, et les loisirs; et *les dépenses entraînant des comportements à risque*, notamment les achats de boissons alcoolisées et de tabac.

¹ Dahl et Lochner (2012) et Milligan et Stabile (2012) ont conclu, par exemple, que ces programmes mènent à une amélioration de l’état des enfants, que ce soit en termes de mathématiques et d’aptitudes à la lecture, ainsi qu’en termes de mesures de la santé mentale et physique. Hoynes, Miller et Simon (2015) concluent que les réductions d’impôt sur le revenu (EITC) améliorent la santé des enfants et le comportement maternel sanitaire.

² Voir par exemple Currie et Stabile, 2009; Currie, Stabile, Manivong et Roos 2008.

Le paysage des programmes d'avantages au Canada

Pour les lecteurs qui ne connaîtraient pas le système canadien des avantages pour les enfants, il s'agit principalement de deux programmes. D'abord, la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) est versée aux parents d'enfants âgés de 0 à 17 ans. Il s'agit là d'un avantage fédéral adopté en 1993 qui paye la même somme dans tout le pays, à deux petites exceptions près³. La PFCE est payable pour une période de 12 mois allant de juillet à juin. Le montant varie selon le revenu net déclaré des parents au cours de l'année civile précédente. Ainsi, l'avantage maximal annuel de juillet 2014 à juin 2015 de 1 446 \$ par enfant tient compte du revenu net de la famille en 2013. Ces prestations n'exigent pas que la famille gagne un certain revenu, ainsi les familles qui n'en ont pas sont quand même admissibles aux prestations. L'assiette des prestations est large – dans nombre de provinces le formulaire de demande est donné aux familles des nouveau-nés et la gestion est bien intégrée au système fiscal de manière que tout déclarant de revenu admissible est prévenu du transfert. Le niveau des prestations était constant en dollars historiques de 1993 à 1999, mais en 2000 les prestations étaient indexées à l'indice des prix à la consommation (IPC). Un petit supplément (101 \$

annuellement en 2014) est offert à partir du troisième enfant. Par conséquent, la prestation fédérale est la même pour toutes les familles ayant des enfants, y compris celles sans emplois, sauf qu'elles varient en fonction du nombre d'enfants et commencent à diminuer une fois qu'un certain seuil de revenu est atteint⁴.

La deuxième composante du système d'avantages pour enfants est celle de la Prestation nationale pour enfants qui a vu le jour en 1998⁵. Ce programme est une initiative fédérale-provinciale qui offre une prestation versée par le gouvernement fédéral par le biais du Supplément à la prestation nationale pour enfants (SPNE) au montant de 2 241 \$ pour les familles n'ayant qu'un enfant, 1 982 \$ par enfant pour celles ayant deux enfants et 1 886 \$ par enfant pour trois enfants ou plus en 2014. Le gouvernement fédéral a fourni un financement additionnel pour élargir la prestation, mais les provinces pouvaient, à leur discrétion, déduire le SPNE des allocations de bien-être social de leur province et utiliser ces « économies » pour le financement d'autres programmes provinciaux visant les enfants. Cela a engendré d'importantes différences entre les provinces en

matière de prestations versées. De plus, le Québec, bien qu'ayant décidé de ne pas se joindre à la PNE, a institué en 1997 et 2005 de très importantes réformes de son système de prestations pour enfants. En bref, deux provinces ont mis en place de nouveaux transferts non-liés au revenu, deux provinces ont adopté des prestations liées au revenu et trois autres ont fait les deux. Il existait d'importantes différences entre les provinces dans la structure des prestations pour toutes les tailles de famille. Les différences provinciales ont entraîné des variations dans le montant net de prestation fédérale, le seuil de revenu et le taux de réduction.

En outre, certaines provinces disposent de programmes de prestation financés et administrés provincialement, en particulier le Québec et le Manitoba qui offrent des composantes uniques alors que la Colombie-Britannique a adopté un système très semblable au Supplément à la prestation nationale pour enfants deux ans avant le reste du pays, en 1996.

La figure 1 indique la manière dont les prestations auxquelles aurait droit, au fil du temps, une famille ontarienne ayant deux enfants. Les valeurs proviennent d’un simulateur d’imposition et de prestation qui calcule les avantages fiscaux et la responsabilité pour les différentes familles⁶. Il faut noter que l’augmentation, au fil du temps, avantage surtout celles qui ont un revenu de 10 000 \$ et de 25 000 \$, grâce à l’élargissement du programme de la Prestation nationale pour enfants et les programmes provinciaux qui lui sont associés. La figure 2 montre la manière dont les avantages pour une famille ontarienne ayant deux enfants évoluent en fonction de l’augmentation de leur revenu. L’important écart entre 1994 et 1999 résulte du remplacement des 500 \$ provenant du fédéral dans le cadre du Supplément au revenu gagné par le Supplément de revenu de l’Ontario pour les familles travailleuses ayant des frais de garde d’enfants (SROFT) qui versait 1 100 \$ par année. L’augmentation additionnelle

en 2004 résulte du fait que le Supplément à la prestation nationale pour enfants du fédéral a plus que doublé au cours de la première moitié des années 2000⁷. Bref, les montants des prestations auxquelles les familles sont admissibles ont varié significativement.

³En Alberta, la prestation varie en fonction de l’âge de l’enfant. Par exemple, en 2014, un enfant âgé de 0 à six ans recevait 1 333 \$ et un enfant de 16 à 17 ans recevait 1 687 \$, Jusqu’en 1997, les prestations payées aux résidents du Québec étaient définies en fonction du nombre d’enfants dans la famille, et les plus âgés parmi eux recevant les prestations les plus élevées. Nous tenons compte de ces exceptions dans notre tabulation des prestations.

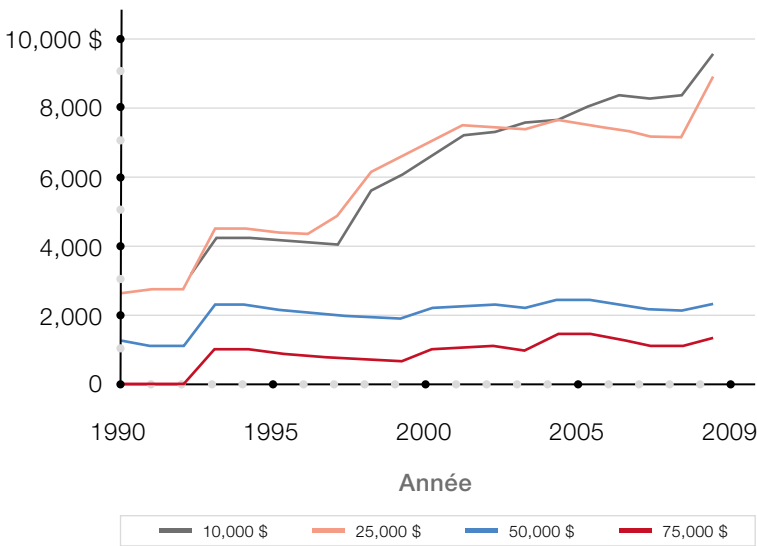
⁴ En 2014, le seuil de récupération fiscale correspond à 43 953 \$, avec un taux de réduction de 2 pour cent pour le revenus dépassant ce seuil des familles à un enfant et 4 pour cent de familles ayant deux enfants et plus.

⁵ Le Supplément de la prestation nationale pour enfants a remplacé le Supplément de revenu gagné, qui était en place de 1993 à 1997. Voir les détails dans l’annexe.

⁶ Nous avons utilisé le Canadian Tax and Credit Simulator (CTaCS). Cela est décrit dans Milligan (2010). Il s’agit de la simulation qui créera l’instrument utilisé dans la présente étude.

⁷ Le taux annuel du Supplément de la prestation nationale pour enfants dans le cas des familles ayant deux enfants est passé de 1 370 \$ en 1999 à 3 964 \$ en 2014

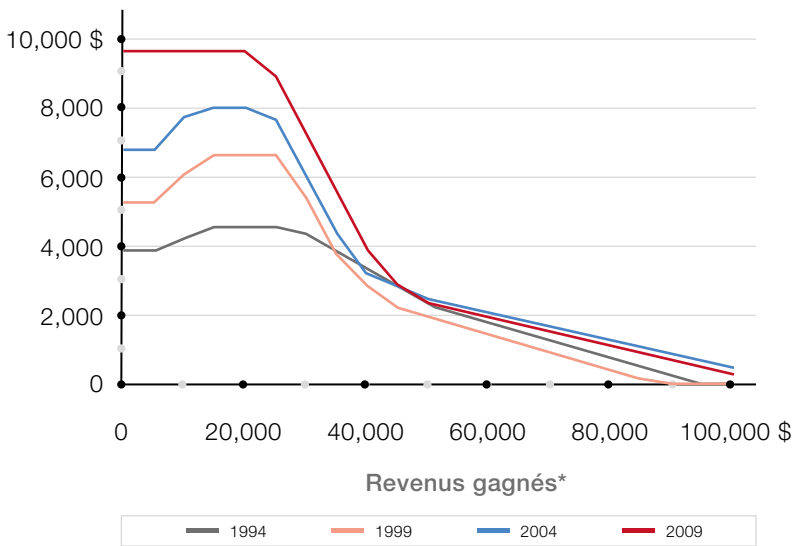
Prestations remboursables**



Tous les montants sont exprimés en dollars canadiens de 2009. Source : simulation au moyen du CTaCS Tax Calculator

Figure 1 : Prestations totales pour une famille ontarienne ayant deux enfants. Simulation des prestations au fil du temps.

Prestations remboursables*



*Toutes les valeurs sont en dollars canadiens. Source: simulation au moyen du CTaCS Tax Calculator

Figure 2 : Prestations totales pour une famille ontarienne ayant deux enfants. Simulation de prestation selon le niveau de revenu

Description de la manière dont les familles dépensent leurs prestations

Notre recherche examine la manière dont les familles dépensent le revenu additionnel que leur procurent les prestations. Idéalement, pour répondre à cette question nous prendrions un échantillon de familles et leur accorderions de manière aléatoire différents revenus sous forme de prestations; ensuite nous étudierions comment la manière de dépenser varie à travers les différentes familles ayant reçu plus ou moins un revenu de prestation dont le seul déterminant était le groupe auquel elles ont été assignées. Il s'agit là de l'idéal expérimental : pensez-y comme représentant un essai contrôlé randomisé (ECR) pour éprouver les effets d'un nouveau traitement médical. Il est certain que les données que nous avons ne nous permettent pas d'obtenir un ECR. Nous connaissons le montant de revenu de prestation qu'a reçu une famille et ses dépenses, mais la somme des prestations qu'une famille reçoit n'est pas attribuée de manière aléatoire – elle est étroitement liée au revenu de la famille. Vu que les familles qui ont moins de revenu reçoivent de plus importantes prestations, l'utilisation d'une analyse simple qui établit une corrélation entre les dépenses et le revenu de prestations ne produira pas des résultats rigoureux; pareille analyse ne ferait que montrer que les familles qui reçoivent de plus importantes prestations ont des dépenses inférieures, ce qui ne constitue pas la corrélation qui nous intéresse.

Ressources ou processus : Comment les familles dépensent-elles leurs revenus de prestations?

Pour contourner *le problème de sélection*, nous utilisons le fait qu'il n'existe pas de variation considérable en termes de politique au fil du temps, de province et de taille de famille dans les montants de prestations reçus par les familles. Surtout, ce type de variation du revenu de prestations n'est pas lié au revenu de quelque famille que ce soit; elle est déterminée par la politique gouvernementale. Notre méthodologie, décrite dans Jones, Milligan et Stabile (2015), ne fait qu'établir une approximation de l'idéal expérimental en établissant une corrélation entre les dépenses d'une famille et la partie de la variation dans leur revenu de prestations provenant de politiques gouvernementales, ignorant la partie qui provient du revenu gagné par la famille. Les chiffres que nous présentons ci-dessous montrent comment une famille dépense un dollar additionnel de prestations qu'elle a reçu parce que le gouvernement a été plus généreux, et non parce que leur revenu a été réduit. Cela résout le problème de la sélection puisqu'il établit la corrélation entre les dépenses et les changements affectant leurs prestations – changements dus au gouvernement – qui ne doivent affecter que les dépenses en offrant aux familles plus de revenu de prestations.

Nos résultats révèlent quelques tendances intéressantes et nous présentons les plus importantes au tableau 1. On constate des indices qui, parmi les familles à faible revenu, montrent que les prestations appartiennent à une large gamme de catégories. Ce qui correspond aussi bien à l'hypothèse du « canal des ressources » qu'à celle du « canal du processus familial ». Par exemple, nous remarquons des augmentations des dépenses en aliments achetés au magasin, en soins des enfants et transports – en dépenses d'ordre général dont les familles à faible revenu ont besoin. Pour l'échantillon comprenant toutes les familles, nous voyons d'importantes diminutions de la consommation d'alcool et de tabac. Bien que nous ne soyons pas en mesure d'affirmer avec certitude que ces changements des tendances liées aux dépenses soient un vecteur d'amélioration du bien-être de l'enfant, il est probable que le revenu de prestations puisse contribuer à la diminution du stress financier (et, conséquemment, de la réduction de la consommation d'articles tels que l'alcool et le tabac) et offrir un meilleur contexte d'apprentissage pour l'enfant. Cela correspond à l'hypothèse du « canal du processus familial ».

Toutefois, nous avons également constaté des investissements directs en éducation et, dans une moindre mesure, des augmentations de l'ensemble des dépenses en éducation chez les familles à faible revenu, ainsi que des augmentations dans les dépenses en inscription scolaire et de matériel informatique en particulier. Dans l'ensemble, les familles semblent faire preuve de sophistication dans la manière dont elles dépensent leur revenu de prestations. Elles achètent plus de produits de base, et à mesure que leurs ressources augmentent, elles augmentent directement plus de fonds en produits qui touchent l'apprentissage, comme les outils éducatifs. Il est intéressant de constater qu'elles réduisent sensiblement leurs dépenses en alcool et tabac (contrairement à certaines descriptions anecdotiques à propos de la manière dont les familles à faible revenu dépensent leur revenu de prestations). Ces résultats contextualisent en quelque sorte le

succès constaté des prestations sur le bien-être des enfants.

Les répercussions politiques du présent travail sont importantes. Les politiciens continuent de débattre la question de savoir si l'on peut confier aux familles le soin de dépenser des transferts inconditionnels de manière « responsable », ou si les décideurs politiques ont plutôt intérêt à offrir des transferts ciblés qui orientent la dépense vers certains domaines. Nos résultats nous portent à croire que les transferts inconditionnels sont très judicieusement dépensés : les familles semblent utiliser leur revenu pour améliorer l'éducation et la santé de l'enfant, et pour améliorer l'ensemble des conditions de vie de la famille.

^aUn stratège politique canadien a été largement critiqué pour avoir dit qu'une augmentation des transferts d'argent vers les familles ferait qu'elles « le gaspilleraient » en achetant de « la bière et du maïs soufflé » (CBC News 2005).



Dépenses	Toutes familles		Familles à faible revenu (Plus bas quartile de revenu)	
	Moyenne de variation	Changement du montant dépensé	Moyenne de variation	Changement du montant dépensé
Dépenses totales	48,269 \$ (25,363)	-0,290 (0,411)	26,627 \$ (13,501)	0,376 (0,253)
Dépenses non durables	23,550 \$ (11731)	-0,077 (0,195)	13,879 \$ (6554)	0,446*** (0,086)
Catégories d'Éducation				
Frais d'inscription	208 \$ (398)	0,009 (0,049)	141 \$ (291)	0,060** (0,023)
Fournitures scolaires	667 \$ (2,160)	-0,003 (0,007)	388 \$ (1,619)	-0,001 (0,005)
Ordinateurs et matériel	415 \$ (843)	0,003 (0,018)	190 \$ (534)	0,064*** (0,018)
Livres et documents de lecture	254 \$ (310)	-0,005 (0,009)	110 \$ (161)	0,008 (0,007)
Catégories de Santé				
Soins dentaires	\$313 (757)	-0,057 (0,022)	\$145 (403)	-0,019* (0,009)
Soins oculaires	\$180 (349)	0,028* (0,011)	\$89 (205)	0,001 (0,007)
Médicaments d'ordonnance	\$199 (479)	-0,018 (0,013)	\$172 (432)	-0,004 (0,011)
Catégories de stabilité				
Loyer	6,096 \$ (3,524)	0,171* (0,085)	5,369 \$ (2,853)	0,147 (0,103)
Soins des enfants	917 \$ (2,091)	-0,027 (0,033)	414 \$ (1,053)	0,067* (0,027)
Nourriture (hors restaurant)	6,207 \$ (2,900)	0,081* (0,039)	4,469 \$ (2,239)	0,230*** (0,035)
Habillement	2,967 \$ (2,492)	0,008 (0,050)	1,556 \$ (1,319)	0,043 (0,042)
Dépenses de soins personnels	1,085 \$ (859)	-0,011 (0,016)	666 \$ (560)	-0,035** (0,011)
Transports	2,797 \$ (2,310)	0,022 (0,036)	1,442 \$ (1,496)	0,065*** (0,025)
Loisirs	3,522 \$ (3,079)	-0,050 (0,060)	1,680 \$ (1,493)	0,117** (0,041)
Catégories à risque				
Alcool	615 \$ (959)	-0,073*** (0,021)	278 \$ (573)	-0,004 (0,009)
Tabac	710 \$ (1,286)	-0,060*** (0,018)	675 \$ (1,070)	-0,002 (0,031)
Tailles des échantillons		59 793	15 261	

Notes : *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001. La variation utilisant l'Enquête sur les dépenses des ménages et les instruments simulés de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu. Les données des années 1997 et 2009. Les variables explicatives comprennent le sexe, l'âge, et l'état matrimonial du répondant primaire, l'année de l'enquête, la province, le nombre d'enfants, et toutes les interactions de second ordre de l'année, province et contrôles du nombre d'enfants. La colonne 1 fait état des estimations tirées des modèles OLS des coefficients imputés de prestations. La colonne 2 fait état de résultats où les avantages simulés de l'EDTR ont servi d'instruments du montant imputé de la prestation. De fortes erreurs normales se trouvées en grappe au niveau provincial figurent entre parenthèses.

Références

CBC News. 2005. « Federal Liberals deride ‘beer and popcorn’ money ». [http ://www.cbc.ca/archives/catego- ries/politics/elections/fumbles- and- stumbles-eight-great-election-gaffes/ liberals-deride-beer-and-pop- corn-money.html](http://www.cbc.ca/archives/categories/politics/elections/fumbles-and-stumbles-eight-great-election-gaffes/liberals-deride-beer-and-pop-corn-money.html) Accessed on: April 2, 2015.

Currie, Janet et Mark Stabile. 2009. « Mental Health in Childhood and Human Capital. » In *The Problems of Disadvantaged Youth : An Economic Perspective*, ed. Jonathan Gruber, 149-180. Chicago : University of Chicago Press.

Currie, Janet, Mark Stabile, Phong- sack Manivong, and Leslie L. Roos. 2010. « Child Health and Young Adult Outcomes. » *Journal of Human Resources*, 45 (3) : 517 – 548.

Dahl, Gordon B., and Lance Lochner. 2012. « The Impact of Family Income on Child Achievement : Evidence from the Earned Income Tax Credit. » *American Economic Review*, 102 (5) : 1927 – 1956

Jones, Lauren, Milligan, Kevin, et Mark Stabile, « Child Cash Benefits and Family Expenditures : Evidence from the National Child Benefit, » National Bureau of Economic Research Working Paper #21101 2015.

Mayer, Susan E. 1997. *What Money Can’t Buy*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.

Milligan, Kevin. 2010. *Canadian Tax and Credit Simulator*. Database, software and documentation, version 2010–1.

Milligan, Kevin, et Mark Stabile. 2011. « Do Child Tax Benefits Affect the Well-Being of Children? Evidence from Canadian Child Benefit Expansions. » *American Economic Journal : Economic Policy*, 3 (3) : 175-205.

Milligan, Kevin et Stabile, Mark, « The Integration of Child Tax Credits and Welfare : Evidence from the Canadian National Child Benefit Program, » 2007, *Journal of Public Economics*, 91 (1-2), pp. 305 – 326.

Yeung, W. Jean, Miriam R. Linver, et Jeanne Brooks-Gunn. 2002. « How Money Matters for Young Children’s Development : Parental Investment and Family Processes, » *Child Development*, 73 (6) : 1861 – 1879.

À propos de l’auteur



Étant chercheur auprès du MPI, les travaux de **Mark Stabile** ciblent la situation de la mobilité sociale et de la pauvreté chez les enfants, ainsi que les facteurs qui leur sont liés. À mesure que l’écart se creuse entre riches et pauvres, et que les revenus de la classe moyenne stagnent, les problèmes de la mobilité sociale et « le rêve américain » n’ont jamais revêtu autant d’importance.



Lauren Jones étudie les familles et le bien-être des enfants, particulièrement en matière de prise de décisions dans les domaines de la santé, l’éducation et la consommation. Mme Jones s’intéresse à la manière dont la politique publique affecte les résultats chez les populations vulnérables et la classe moyenne.



Kevin Milligan est professeur agrégé d’économie à l’ Université de la Colombie-Britannique



En faveur d'une taxe sur le carbone au Canada

Ouvrir la voie vers
une économie
mondiale à
faibles émissions
de carbone

Nicholas Rivers

Titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les politiques en matière
de climat et d'énergie

Maître assistant, École supérieure d'affaires publiques et internationales,
Université d'Ottawa

Préface

Historiquement, l’un des grands mythes de notre doctrine économique dit à peu près ce qui suit : « laissez faire le marché, laissez-le trouver l’équilibre ». Selon cette perspective, l’intervention du marché constitue une sorte de « friction » qui réduit l’efficience et la productivité. Ce point de vue est comme un édifice croulant, fondé sur des calculs dépassés et ne comprend pas grand-chose sur la manière dont on peut résoudre notre problème climatique.

Une perspective moderne de l’économie le conçoit comme étant un système complexe, créatif et imprévisible. L’innovation balaye les anciennes façons de faire les choses et présente de nouvelles possibilités. En l’espèce, il n’y a rien de tel que l’équilibre (sauf, peut-être, pour le prix du sucre un lundi après-midi). Selon cette perspective, la tarification du carbone se traduit par une force qui pousse le marché vers un état de faible carbone sans le fardeau très lourd d’une réglementation très sévère.

Seule une tarification du carbone peut à la fois maîtriser le marché et déverrouiller son potentiel créatif inégalé. Comme l’eau qui coule dans un ruisseau, il est impossible de prédire en détail les tendances de l’écoulement – il s’agit là de l’élément créatif. Mais l’eau continue de couler en aval. Nous définissons le parcours vers une économie faible en émissions de carbone en instaurant des règles, proportionnelles à la gravité du problème, qui renforcent cette orientation : nous adoptons une tarification des émissions de carbone.

Nic Rivers a longtemps fait preuve de leadership en matière de climat au Canada à cause de sa compréhension des impératifs économiques qui accompagnent les réalités politiques. Dans le présent document, M. Rivers présente une analyse complète de la tarification du carbone, en concluant clairement que le cheminement le plus efficace pour l’avenir est celui de la tarification du carbone.

Informant le lecteur sur le contexte du fonctionnement de la tarification du carbone, M. Rivers précise les propriétés de base : l’efficience, la productivité, la stimulation de l’innovation sont simplement et généralement dénuées des complexités inefficaces de la réglementation directe. À mon avis, cette analyse représente bien les caractéristiques positives de la tarification du carbone et son rôle dans l’avancement plus efficient de l’économie vers une économie mondiale à faible carbone. Et, surtout, il explique la neutralité politique de la question, ni de droite ni de gauche – mais seulement le moyen le plus efficace de résoudre un problème pragmatique.



by **Tom Rand**
Conseiller principal, district de découverte en sciences médicales et connexes (MaRS)
Auteur de « Waking the Frog: Solutions for Our Climate Change Paralysis »

Introduction

Tout le monde ou presque reconnaît le fait que le changement climatique constitue la menace la plus importante qui pèse sur les générations, actuelle et à venir, de la planète. Un récent rapport de l'Agence internationale de l'énergie laisse croire que d'après les politiques climatiques actuelles, la température moyenne mondiale subira une augmentation probable de 3,6 à 5,3 °C qui devrait se produire majoritairement au cours de ce siècle, ce qui est substantiellement hors norme par rapport à la gamme historique de températures¹. Si la température subit une augmentation de cet ordre, elle entraînera de sérieux problèmes, notamment la montée des niveaux des mers, une chute de disponibilité d'eau potable et de nourriture, une augmentation de la propagation des maladies, une biodiversité réduite, une montée des conflits, une productivité à la baisse, etc². Le très prestigieux Rapport Stern sur l'économie du changement climatique estime que les coûts économiques d'un changement climatique incontrôlé pourraient s'établir à quelque 25 pour cent du produit mondial brut³.

À l'échelle mondiale, l'émission annuelle de carbone, le principal gaz de l'effet de serre, a atteint 32 milliards de tonnes (gigatonnes, ou Gt) en 2012, soit le niveau le plus élevé historiquement. En réalité, la croissance annuelle mondiale au cours

de la dernière décennie n'a jamais atteint le niveau actuel, comme le montre la figure 1. Conséquemment, en mai 2013, la concentration de carbone dans l'atmosphère a dépassé 400 parties par million – soit le plus haut niveau depuis plusieurs milliers d'années.

On a estimé que pour éviter une « dangereuse interférence anthropique avec le système climatique » – généralement définie comme étant une augmentation moyenne relative mondiale de la température de la surface de plus de 2 °C par rapport aux niveaux de la période préindustrielle – la concentration de carbone dans l'atmosphère devrait se stabiliser à moins de 450 parties par million. Les calculs des modélisateurs en climatologie portent à croire que l'atteinte de cette cible sera très problématique. Pour améliorer sensiblement nos probabilités de ne pas dépasser le seuil « dangereux » de 2 °C, le Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC) estime que les émissions cumulatives totales de CO₂ ne devraient pas dépasser 2 900 Gt⁴.

En 2011, les humains ont émis quelque 1 890 Gt de CO₂, laissant un budget mondial restant d'environ 1 000 Gt de CO₂. La comparaison entre ce qui précède et la figure 1 illustre

l'étendue du défi que représente l'atténuation climatique. Au rythme actuel des émissions, le budget carbone s'épuisera d'ici 30 ans. Pour se maintenir au niveau limite de 450 ppm, les émissions devraient chuter à zéro (ou même à des valeurs négatives) à partir de là. Même si l'on voulait atteindre des objectifs climatiques plus modestes, comme par exemple d'essayer de limiter le changement de température à 3 °C et une probabilité de 50 pour cent seulement, il faudrait réduire sensiblement les émissions de carbone, aussi bien à court qu'à long termes⁵. Compte tenu du fait que les émissions actuelles sont **croissantes**, le défi est évidemment de taille.

Jusqu'ici, la planète n'a pas efficacement relevé ce défi. À cause de la nature mondiale du changement climatique, la majorité des pays éprouve une réticence à adopter des mesures importantes de réduction des émissions sans la garantie que les autres suivront aussi et qu'ils sont convaincus que les avantages d'un tel effort reviendront à d'autres pays. Cette position a été récemment exprimée par la ministre de l'Environnement du Canada à l'occasion de la conférence sur l'évolution du climat de New York où elle déclarait « qu'un accord équitable devrait inclure tous les pays émetteurs et toutes les économies émettrices ».

« Il ne revient pas uniquement à un seul pays de résoudre [le changement climatique mondial] ». L'impasse qui en résulte nuit à toutes les économies, et ne peut probablement pas changer sans l'adoption d'une nouvelle approche. Cependant, on fait preuve récemment d'optimisme relativement à une ancienne approche qui va carrément à l'encontre de l'approche historique des négociations : plutôt que d'attendre la conclusion d'un accord.

En vertu d'une telle approche, certains pays adopteraient unilatéralement des mesures modestes, mais importantes, d'atténuation du changement climatique. Les énoncés de politique comprendraient des échelles mobiles – promesses de croissance de la cible de cette politique à condition que d'autres pays adoptent eux aussi des politiques importantes de réduction des émissions⁷.

Émissions mondiales de CO₂ (Gt de CO₂)

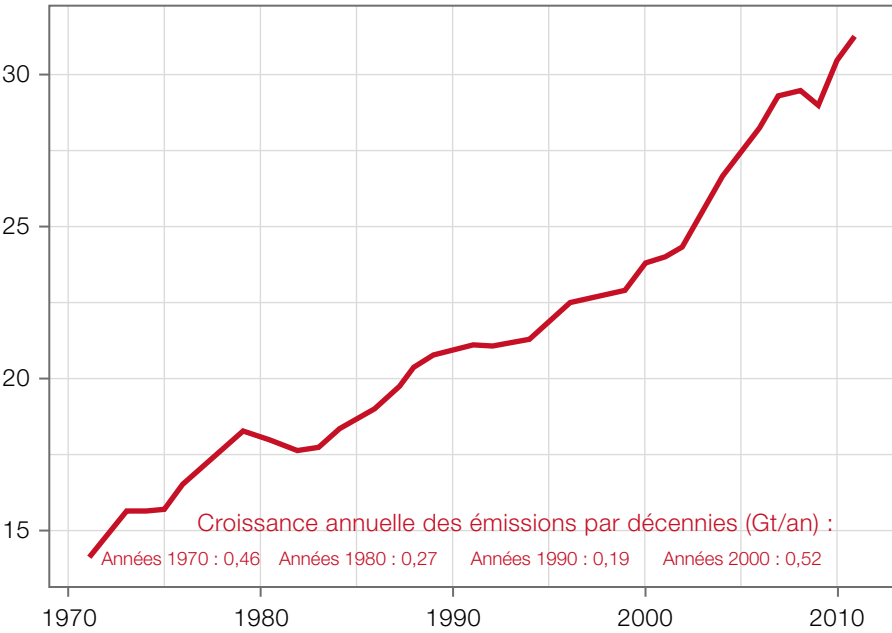


Figure 1 : Émissions annuelles mondiales de carbone. Source : Agence internationale de l'énergie

Une telle approche ciblerait des mesures que le gouvernement pourrait directement contrôler – par ses politiques – et désaccéntuer les engagements relatifs au niveau des émissions, que le gouvernement ne contrôle qu'indirectement⁸. De plus, une approche qui

débuterait avec des mesures inconditionnelles unilatérales de réduction des émissions pourrait contribuer à inspirer la confiance dans les négociations internationales et pourrait pousser d'autres pays à suivre.

Si ces politiques climatiques internes contenaient des clauses d'échelle mobile, un resserrement graduel de contrainte des émissions mondiales aurait pu en résulter. Pareille approche ascendante pourrait contribuer au dénouement de l'impasse des négociations internationales sur le climat. Effectivement, cette approche de type ascendant s'ajoute aux négociations formelles aux Nations Unies sur les cibles de réduction des émissions et les calendriers. L'Union européenne, par exemple, a mis en œuvre un programme d'échange de droits d'émission ainsi que des cibles énergétiques renouvelables, elle a également relativisé la rigueur de ses cibles de réduction des émissions selon les mesures entreprises par d'autres pays. Le Canada et les États-Unis, ainsi que d'autres pays, ont adopté des mesures modestes de réduction des émissions. À la suite des politiques à des politiques récemment mises en œuvre, il semblerait que les États-Unis soient en bonne voie de réalisation de leur cible de réduction des émissions d'ici 2020. Toutefois, le Canada accuse de plus en plus de retard par rapport aux autres pays en termes d'ambition et d'étendue de ses politiques climatiques, et semble de plus en plus certain de ne pas atteindre ses cibles de réduction des émissions d'ici 2020, et par une grande marge. Une action limitée sur le changement climatique au Canada contribuerait à donner une excuse aux autres pays qui souhaitent retarder ou réduire leurs efforts de réduction des émissions.

Le Canada a constamment affirmé s'être engagé à éviter le changement dangereux du climat au cours de sa participation à des conférences sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Toutefois, jusqu'ici les mesures internes du Canada sont loin de satisfaire aux promesses internationales, n'ayant toujours pas réussi à réaliser ses engagements précédents, notamment ceux pris à l'occasion de la Conférence mondiale sur le changement climatique et du Protocole de Kyoto. Son récent engagement, pris lors la de Conférence des Nations Unies à Copenhague en 2010, est également incompatible avec les politiques actuelles et les tendances concernant le rythme des émissions⁹.

Le Canada a produit environ 700 Mt de gaz à effet de serre en 2012. Bien que les émissions canadiennes aient légèrement chuté depuis 2005 – à cause en particulier de l'élimination progressive des centrales au charbon de l'Ontario – on prévoit que la quantité d'émissions au Canada augmente. Les émissions ont augmenté d'environ 15 pour cent depuis 1990, et de récentes prévisions gouvernementales prévoient qu'il est probable que les augmentations augmentent au moins jusqu'en 2020 inclusivement, en vertu des politiques climatiques actuelles¹⁰.

L'augmentation des émissions au Canada et l'impossibilité qui s'en suit de satisfaire aux normes internationales reflètent l'absence de politiques solides pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Au niveau fédéral, la politique relative au changement climatique est constituée essentiellement de quatre axes, la gestion de l'intensité des gaz à effet de serre des véhicules légers et celle des véhicules utilitaires lourds, la réduction de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre de nouvelles centrales au

charbon, et le contenu de carburant renouvelable en essence et en diesel. Dans chaque cas, ces règlements sont plus coûteux que nécessaire, et la somme des gaz à effet de serre qui sera réduite grâce à ces politiques est faible, surtout à court terme et à moyen terme. Il est important de noter que la gamme limitée de politiques ne couvre qu'une petite partie des émissions dans l'économie, permettant ainsi une augmentation illimitée des émissions dans le reste de l'économie (figure 2).

Émissions de gaz à effet de serres (Mt de CO₂ eq.)

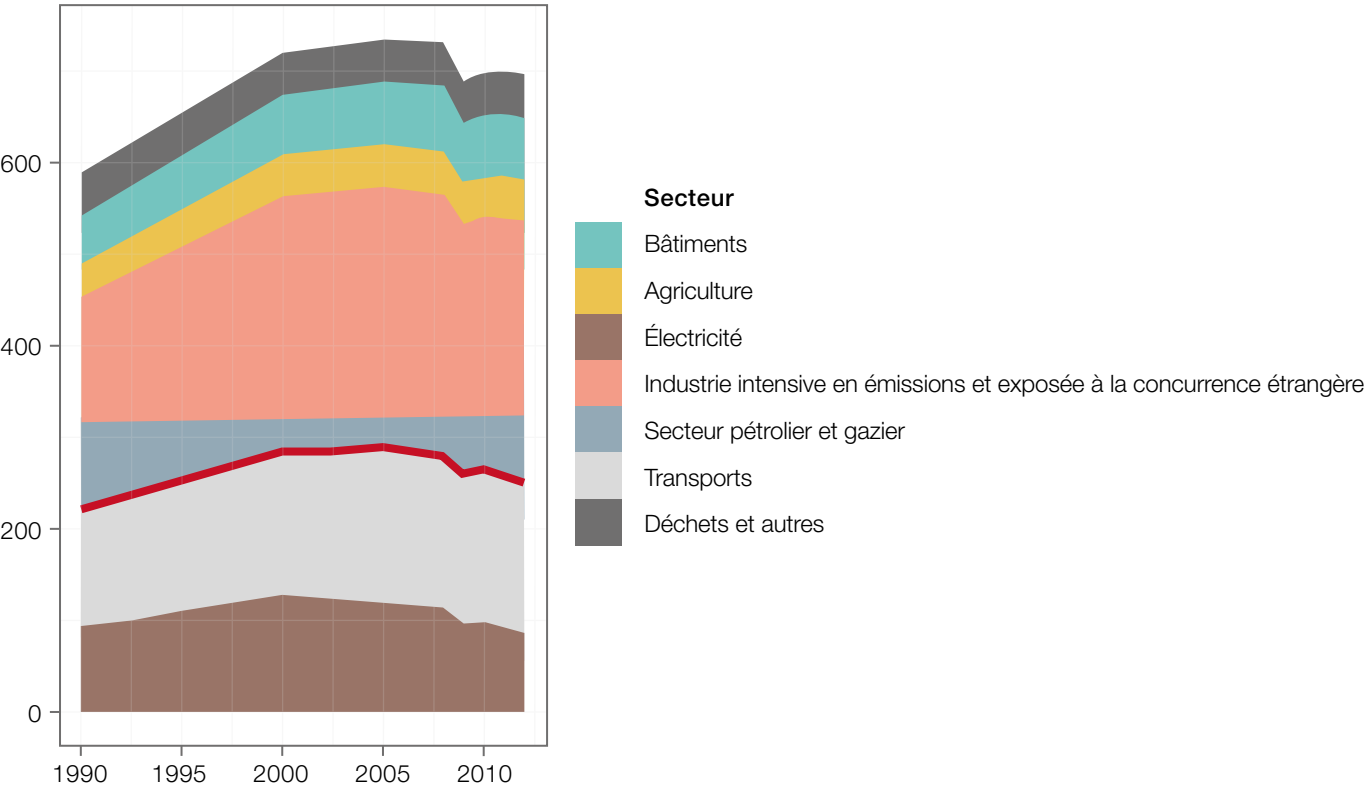


Figure 2 : Les émissions de gaz à effet de serre, par secteur économique au Canada. Source : Tendances en matière d'émissions au Canada, 2013, Environnement Canada. Les secteurs actuellement réglementés par le gouvernement fédéral se situent en dessous de la ligne rouge. Seule une partie des émissions totales dans les secteurs réglementés est assujettie aux règlements fédéraux en matière d'émissions.

Le présent document propose une autre approche à la politique intérieure pour réglementer les émissions de gaz à effet de serre. Il débute avec la description des objectifs clés que devrait confronter tout effort d'élaboration de politiques internes de gaz à effet de serre. Ensuite, il juxtapose ces objectifs aux politiques actuelles relatives au changement climatique, et démontre les raisons pour lesquelles une nouvelle approche s'impose. Enfin, il articule une politique qui peut permettre d'atteindre les cibles fédérales en matière de changement climatique. La politique qu'il privilégie – une politique de tarification des émissions comme une taxe sur le carbone – n'a rien de nouveau; depuis près d'un siècle, les économistes privilégient les taxes environnementales pour résoudre les problèmes environnementaux et la tarification du carbone a été recommandée par une vaste gamme de parties en tant que politique pour résoudre le problème du changement climatique. Le document a pour objectif de défendre la thèse qu'une taxe sur le carbone pourrait efficacement et effectivement contribuer à une réduction importante des émissions de gaz à effet de serre au Canada. Il compare les avantages propres aux taxes sur le carbone à l'approche réglementaire actuelle pour la réduction des émissions, et fournit les preuves que la mise en œuvre d'une telle politique pourrait réduire les émissions en ne coûtant pas grand-chose à l'économie. Effectivement, en ce qui concerne

l'approche actuelle de réduction des émissions, une taxe sur le carbone serait associée à d'importantes économies de coûts. L'adoption d'une semblable politique permettrait au Canada d'atteindre ses propres objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de préserver notre réputation internationale de gardien et protecteur de l'environnement, de favoriser l'atténuation mondiale des émissions, et de contribuer à la diminution des coûts associés à la réduction des émissions. Une mise en œuvre claire d'une taxe sur le carbone significative constitue un défi politique de taille, mais ses avantages potentiels sont énormes.

¹ Agence internationale de l'énergie. Redéfinir les contours du débat énergie - climat. Édition spéciale du *World Energy Outlook*, 2013.

² CB Field en collaboration. GIEC, 2014 : Changements climatiques 2014 : Conséquences, Adaptation, et Vulnérabilité. Partie A : Aspects mondiaux et sectoriels. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC. 2014.

³ Nicholas Herbert Stern, Grande-Bretagne et HM Treasury. *Stern Review: The economics of climate change*. Vol. 30. HM Treasury London, 2006

⁴ Atténuation du changement climatique. Contribution du Groupe de travail III au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC.

⁵ Michael R Raupach et al. « Sharing a quota on cumulative carbon emissions ». In: *Nature Climate Change* 4.10 (2014), pp. 873–879.

⁶ <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/us-china-vow-climate-action-canada-seeks-fair-deal/>

⁷ David G Victor. *Global warming gridlock: creating more effective strategies for protecting the planet*. Cambridge University Press, 2011.

⁸ Une politique de gouvernement - un bouchon sur toutes les sources d'émission, avec possibilité de permis négociables - permet au gouvernement de contrôler les émissions, mais cette politique est rarement mise en œuvre dans sa forme pure.

⁹ Environnement Canada. Tendances en matière d'émissions au Canada (2013).

¹⁰ Idem.

Objectifs d'une structuration de l'approche relative au changement climatique

La réduction des émissions de gaz à effet de serre s'est avérée être le problème le plus épineux des problèmes politiques qu'affronte le monde; William Nordhaus le qualifie de « grand-père de tous les problèmes du bien public¹¹ ». Les difficultés surviennent surtout à cause de la nature durable et mondiale du problème, ainsi qu'à l'absence d'un correctif technologique simple et peu coûteux. Pour les décideurs politiques, cela signifie la conception d'une politique qui minimise les coûts imposés à la génération actuelle étant donné que les avantages reviennent surtout aux générations suivantes, qui reconnaisse la mondialité de la réduction des émissions des gaz à effet de serre, et qui admet qu'une approche centrée sur des technologies particulières s'avèrera insuffisante. Au Canada, les décideurs politiques doivent relever le défi supplémentaire de manœuvrer entre la répartition des pouvoirs et celle des coûts – avantages à travers la fédération. Tenant compte de ces contraintes, une politique efficace devrait pouvoir satisfaire à plusieurs objectifs.

Favoriser des mesures mondiales d'atténuation

Le Canada ne produit que 2 pour cent des émissions mondiales¹². Ainsi, même une réduction

substantielle des émissions du Canada n'aura qu'un effet marginal sur la concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et d'autres gaz à effet de serre, qui résultent des émissions cumulées au fil du temps par l'ensemble des pays. Des mesures significatives d'atténuation du changement climatique ne peuvent être utiles que si tous les grands émetteurs les adoptent.

Pourtant, les initiatives mondiales en collaboration relatives au changement climatique se sont révélées très problématiques. Compte tenu du fait que les coûts de réduction des gaz à effet de serre sont seulement assumés par les pays qui agissent, alors que les avantages reviennent à tous les pays, les mesures d'atténuation du changement climatique a toutes les caractéristiques du « dilemme du prisonnier » : il va de l'intérêt de chaque pays de profiter sans efforts des actions des autres, de telle manière que personne n'adopte de mesures sérieuses. En d'autres termes, les pays évitent de collaborer. Et, alors que les deux prisonniers finissent par être condamnés à de plus lourdes peines de prison pour n'avoir pas collaboré ensemble, les pays se trouvent condamnés à de plus grands changements climatiques qu'ils ne le souhaitent, et à cause de cette absence de

collaboration, tous les pays subiront de plus lourdes conséquences en matière de changement climatique.

En ce qui concerne le changement climatique, il est très difficile de trouver un moyen de contourner cette difficulté qui est à la base du problème. Les accords environnementaux internationaux (AEI), qui ont été utilisés avec succès pour régler d'autres problèmes environnementaux transfrontaliers, n'ont jusqu'ici pas stimulé d'importants efforts¹³. L'absence de réussites des AEI, comme le Protocole de Kyoto et l'Accord de Copenhague, résulte de l'absence d'autorité centrale qui force les États à réduire leurs émissions. Sans cette autorité qui oblige chaque État à limiter ses émissions (comme c'est le cas des politiques environnementales nationales), chaque État peut fuir le traité ou n'y participer que pour effectuer des réductions insignifiantes.

Un récent examen résume ainsi les AEI : « Dans l'ensemble, l'essence de la littérature des AEI est que la collaboration est difficilement réalisable sauf sous des conditions précises même dans des contextes simplifiés où les pays sont perçus comme étant des individus, des acteurs rationnels¹⁴ ».

La théorie économique et la pratique réelle du monde nous disent que ce résultat pessimiste est particulièrement vrai dans le cas du changement climatique, où les coûts de réduction des émissions sont loin d'être insignifiants¹⁵.

Pourtant, une lueur d'espoir peut provenir de problèmes semblables affectant le bien public, même si ce n'est qu'à une bien plus petite échelle. Elinor Ostrom a reçu le prix Nobel 2009 en économie pour ses travaux sur l'émergence d'institutions de gouvernement autonome dans des dilemmes semblables à celui du prisonnier¹⁶. Par exemple, elle a documenté soigneusement nombre de petites pêcheries communautaires qui – en l'absence d'un gouvernement externe ou de droits de propriété définis – surexploitaient leurs pêcheries et en subissaient de graves conséquences. Elle a démontré que dans certains cas ces collectivités étaient en mesure de mettre sur pied des institutions pour gérer efficacement leurs pêcheries – même en l'absence d'institution centrale. S'appuyant sur une somme de preuves, elle écrit : « La prédiction qui veut que les utilisateurs de ressources soient amenés inévitablement à détruire [l'environnement] est fondée sur un modèle qui prend pour acquis que tous les individus sont égoïstes, des optimisateurs sans principes qui maximisent les résultats à court terme... Toutefois, les prédictions fondées sur ce modèle ne sont pas étayées par des recherches sur le terrain ou d'expériences en laboratoire¹⁷... »

En particulier, il existe des preuves qu'une collaboration réciproque peut s'établir si la proportion de participants qui agissent de façon étroite uniquement dans leur propre intérêt n'est pas très forte¹⁸.

Nombre de problèmes sont associés à l'augmentation à l'échelle d'exemples de gestion des ressources communautaires, l'axe principal du travail de Mme Ostrom, mais il semble raisonnable de penser que si les pays agissent étroitement dans leur propre intérêt sans principes en maximisant les résultats à court terme, la collaboration qui verra le jour relativement à l'atténuation du changement climatique sera plutôt faible. À l'inverse, si un pays adoptait des mesures concrètes pour réduire les émissions, il y en aurait au moins plusieurs autres qui seraient plus facilement susceptibles de réduire leurs émissions. Des mesures unilatérales adoptées par un pays pourraient contribuer à rassurer d'autres pays et les pousser à adopter des mesures semblables à celles du premier pays. Dans le même ordre d'idées, l'inaction de certains pays pourrait augmenter les craintes et nuire à la volonté d'autres pays d'adopter des mesures d'atténuation. L'action mondiale au chapitre du changement climatique pourrait être entamée au niveau de l'action nationale et non l'inverse.

Il faut avouer qu'il y a peu de preuves au niveau mondial pour étayer cette affirmation – il se peut que d'autres pays continuent d'adopter des stratégies étroites visant leur intérêt propre si un pays, ou plusieurs, décidaient de prendre les devants en matière de réduction des émissions. Voici deux réfutations. La première, le coût est faible si la mise en œuvre des mesures unilatérales modestes est efficace, comme je l'indique ci-après. Le Canada peut se permettre, et il en a l'obligation morale, d'adopter des mesures de réduction des émissions. La deuxième, si tous les pays continuent de se comporter de façon étroite dans leur propre intérêt, nous pouvons être pratiquement sûrs que le problème du changement climatique continuera d'être insoluble. La résolution du problème du changement climatique exige de certains pays qu'ils soient les premiers à agir. À titre de pays riche grand émetteur, le Canada a l'obligation morale et la capacité d'être l'un des premiers pays à agir.

Surtout, étant donné que l'un des objectifs de l'action nationale devrait pousser d'autres pays à augmenter leurs efforts, l'un des éléments clés des politiques internes devrait être celui de la capacité de faire clairement informer les autres

pays des mesures concrètes qu'un pays adopte pour réduire les émissions. Des politiques compliquées qui comprennent de trop nombreuses dispositions et des exclusivités technologiques ne sont pas faciles à comprendre par d'autres pays et ne contribuent que très peu à favoriser la réciprocité. À l'inverse, des politiques simples qui définissent clairement le niveau des efforts d'atténuation des émissions sont plus susceptibles de faire connaître l'ambition politique du pays à d'autres et de favoriser une réciprocité potentielle.

¹¹ William D Nordhaus. « Reflections on the economics of climate change ». In: The Journal of Economic Perspectives (1993), pp. 11–25, p.18.

¹² <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>

¹³ Il est raisonnable de croire que les futurs traités sur le climat seront aussi inefficaces. Voir Scott Barrett. Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making. Oxford University Press, 2003.

¹⁴ Gary Libecap. "Addressing global externalities: Transaction cost considerations". In: Journal of Economic Literature 52.2 (2014), pp. 424–479.

¹⁵ Barrett, Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making.

¹⁶ Elinor Ostrom. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, 1990.

¹⁷ Elinor Ostrom et al. "Revisiting the commons: local lessons, global challenges". In: Science 284.5412 (1999), pp. 278–282.

¹⁸ Robert M Axelrod. The evolution of cooperation. Basic books, 1984.

Contribuer équitablement à la réduction des émissions mondiales et définir des objectifs qui s'accordent avec les politiques nationales

En plus d'inspirer d'autres pays à réduire leurs émissions, la réduction canadienne des gaz à effet de serre devrait être proportionnelle à ses ambitions mondiales en matière d'atténuation du changement climatique. À maintes reprises, le Canada a affirmé son engagement envers l'évitement des changements climatiques « dangereux », lesquels, comme nous l'avons mentionné précédemment, exigent une réduction massive des émissions mondiales à partir d'aujourd'hui jusqu'à la moitié du siècle. La définition de la répartition de l'effort de réduction des émissions mondiales n'est pas scientifique, elle relève plutôt de l'éthique et de l'économie. De nombreux documents proposent des principes philosophiques différents pour le partage du fardeau commun, et ont éclairé différentes propositions pour la répartition entre les pays de la réduction mondiale de gaz à effet de serre¹⁹. Des facteurs potentiellement importants de détermination d'une répartition équitable de l'effort entre les pays comprend la contribution proportionnelle à l'historique des émissions, à la population relative, à la capacité relative de réduction des émissions, ainsi qu'au coût relatif de réduction des émissions. À titre de pays grand émetteur, l'action canadienne en

matière de changement climatique devrait être plus substantielle que celle de la moyenne mondiale, insinuant un impératif moral d'action énergique²⁰.

Bien sûr, le Canada ne devrait pas mettre en œuvre naïvement des politiques agressives visant à atteindre la cible de 2 °C, et ne le fera pas, étant donné que ceci ferait abstraction de la nature même du problème qu'est le changement climatique qui veut que ce soit surtout les autres pays qui profitent de cette mise en œuvre. Le Canada devrait adopter une politique modeste mais significative de réduction des émissions, ce qui serait un gage de sa volonté de s'engager de manière productive à réduire ses émissions. Cette politique devrait s'accompagner d'une promesse d'accroître sensiblement la sévérité des réductions de ses émissions, à condition que d'autres pays adoptent une telle politique de réduction des émissions. Une telle approche contribue aussi bien à réduire qu'à promouvoir l'engagement envers la réduction des émissions.

Surtout, la politique intérieure canadienne sur la réduction des gaz à effet de serre devrait correspondre à sa politique internationale sur la

réduction des émissions. Un pays qui appelle à l'adoption de mesures plus sévères à l'extérieur tout en mettant en œuvre des politiques plus faibles à l'intérieur nuit à la confiance et à la bonne volonté d'autres pays lorsque des promesses internationales de cibles de réduction des émissions sont systématiquement négligées. La coordination des positions internes et internationales améliorerait la réputation morale du Canada en matière de changement climatique. Une manière raisonnable d'effectuer cette coordination consiste à faire précéder l'établissement des cibles de réduction des émissions par la planification (ou la mise en œuvre) de politiques de réduction des émissions. Les gouvernements maîtrisent directement la mise en œuvre de politiques, mais maîtrisent généralement substantiellement moins les émissions totales du pays. Les engagements internationaux devraient ne porter que sur les éléments que les gouvernements contrôlent.

Réduire efficacement le coût des émissions

La réduction des émissions de gaz à effet de serre ne doit pas nécessairement être coûteuse. Le récent rapport du Groupe d'experts

intergouvernemental sur l'évolution du climat qui résume la preuve sur l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dit que les fortes réductions de gaz à effet de serre exigées au cours du XXI^e siècle pour limiter le réchauffement à 2 °C coûterait environ deux pour cent de produit brut mondial au cours du siècle²¹.

Bien qu'une forte atténuation des gaz à effet de serre soit nécessaire pour stabiliser le changement climatique, les réductions modestes des émissions, qui comprendraient une mesure significative, peuvent se faire à très faible coût. Par exemple, Les études canadiennes portent à croire qu'une réduction des émissions de l'ordre de 20 pour cent pourrait coûter moins d'un pour cent du PIB. Si ces cibles de réduction des émissions se réalisaient au cours d'une décennie, elles pourraient entraîner une réduction de la croissance du PIB de moins d'un pour cent par an. De plus, la réduction des émissions de gaz à effet de serre aurait probablement des avantages partagés, comme l'amélioration de la qualité de l'air, qui pourraient faire baisser les coûts du changement climatique et probablement les faire complètement disparaître, même entreprise unilatéralement²².

Il y a également place pour une réduction substantielle des coûts de la politique du climat par le biais de choix et concepts politiques efficaces d'instruments. Si les réductions des émissions carboniques sont mises en œuvre au moyen d'un transfert de taxes sans incidence sur les recettes, comme je le décrirai plus tard, le coût net de la politique climatique pourrait être substantiellement réduit. Certaines études indiquent qu'avec une approche constituée d'un transfert d'impôts, le coût net d'une modeste politique climatique pourrait même être négatif²³.

Historiquement, les politiques sur le carbone d'autres pays indiquent également que la réduction des émissions de gaz à effet de serre peut se faire à peu de coûts économiques. Par exemple, une récente analyse de la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique indique qu'il n'y pas d'effet perceptible sur l'ensemble des résultats économiques attribuable à la taxe sur le carbone²⁴. La modélisation macroéconomique des taxes européennes sur les émissions carboniques indique également que les effets des taxes sur le carbone sur l'ensemble des résultats de l'économie sont faibles²⁵.

Toutefois, même si la réduction des émissions *ne doit pas être nécessairement* coûteuse, elle peut le devenir si les politiques ne sont pas conçues efficacement. Alors que nous savons plutôt bien ce qui rend la réduction des émissions relativement

peu onéreuse, nous savons aussi ce qui peut rendre la réduction des émissions relativement onéreuse. Les politiques coûteuses seront celles qui (1) offrent différents incitatifs pour la réduction des émissions à différents secteurs de l'économie, ou même pour la réduction des émissions au sein d'un même secteur, (2) le chevauchement des politiques en place de telle façon qu'il augmente les coûts, (3) le choix de gagnants technologiques. Ces trois éléments constituent précisément les caractéristiques de l'approche canadienne actuelle en matière de réduction des émissions des gaz à effet de serre. L'approche actuelle « secteur par secteur » utilise différentes cibles pour différents secteurs, et n'offre pas le moindre incitatif à une grande proportion de secteurs économiques pour stimuler la réduction d'émissions, favorise les plus anciens par rapport aux nouveaux arrivants, propose des politiques qui se chevauchent, et qui se contredisent directement des fois, aux niveaux fédéral et provincial, choisit des gagnants technologiques, et adopte généralement des éléments qui aggravent probablement les coûts par rapport à des approches plus efficaces. Alors que les coûts excédentaires d'une telle approche ne sont pas facilement évidents, le recours à des politiques inefficaces ne fait que nuire à la recherche de plus grandes réductions de gaz à effet de serre, pour lesquelles s'impose une approche efficace.

Éviter les conflits intergouvernementaux

La constitution du Canada ne traite pas de la protection environnementale. Ainsi, l'autorité constitutionnelle en matière de protection de l'environnement est répartie entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces par le biais d'autres dispositions de la constitution. La répartition des pouvoirs qui en découle fait de l'environnement « un sujet abscons qui ne s'intègre pas bien à la répartition actuelle des pouvoirs sans chevauchements considérables et incertitude » selon l'ancien juge de la Cour suprême La Forest²⁶.

À cause, en partie, du statut ambigu de la protection environnementale dans la constitution, les efforts précédents de réduction des gaz à effet de serre au Canada ont entraîné un conflit entre les deux ordres de gouvernement. Par exemple, avant la signature du Protocole de Kyoto en 1997, les gouvernements canadiens, fédéral et provinciaux, ont considérablement négocié des cibles nationales appropriées de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Lorsque le gouvernement fédéral s'est engagé internationalement envers l'adoption de cibles plus sévères qu'il avait convenu avec ses homologues provinciaux, les négociations fédérales provinciales sur le changement climatique se sont embourbées²⁷. Des divisions sont nées plus récemment entre les émetteurs lourds comme l'Alberta et la Saskatchewan d'une part et les faibles émetteurs de l'autre, le

Québec et la Colombie-Britannique. Effectivement, la détermination de la manière de répartir les efforts de réduction entre les provinces de la fédération pourrait s'avérer aussi importante que l'établissement d'une politique du climat acceptable au Canada, à titre de cible d'ensemble.²⁸

Compte tenu de cette réalité, toute politique fédérale sur l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre au Canada devra accorder une grande importance à la préservation de la cohésion de la fédération. Les politiques qui placeraient une ou plusieurs provinces en situation désavantageuse par rapport aux autres feront l'objet d'une vive opposition. Le potentiel d'un tel désavantage est élevé du fait de la répartition inégale des émissions de gaz à effet de serre à travers le pays. Comme l'indique la Figure 3, les émissions par habitant en Alberta et en Saskatchewan sont d'environ sept fois plus importantes que celles du Québec et de l'Ontario. À moins d'une modification, la politique habituelle de tarification des émissions carboniques risque d'imposer des coûts très lourds à l'Alberta et à la Saskatchewan par rapport aux autres provinces, et serait conséquemment probablement trop difficile à mettre en œuvre²⁹. Une bonne politique fédérale relative au changement climatique doit se préoccuper effectivement des problèmes entre le fédéral et les provinces pour la rendre acceptable aux yeux de toutes les provinces.



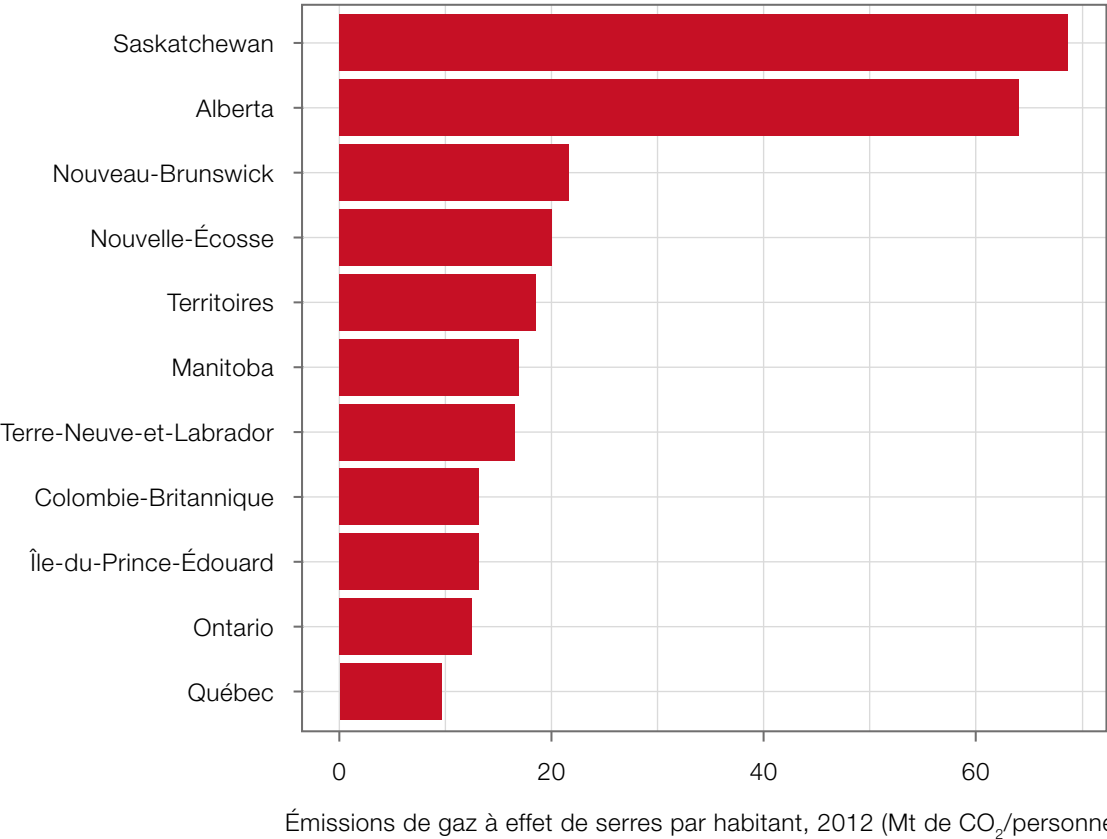


Figure 3 : Émissions provinciales de gaz à effet de serres par habitant, 2012. Émissions de gaz à effet serre d'Environnement Canada. Population de Statistique Canda.

L'approche actuelle au changement climatique est incompatible avec les critères

Au niveau fédéral, l'approche actuelle du gouvernement en matière de changement climatique se fonde sur une approche réglementaire secteur par secteur, en vertu de laquelle des règles ont été mises en œuvre pour réduire les émissions des centrales électriques au charbon et des véhicules légers ainsi qu'utilitaires lourds³⁰. Dans chacun des cas, la réglementation visait principalement à réduire l'intensité des émissions de gaz à effet de serre du nouveau capital social. Outre ces règlements, le gouvernement a mis en œuvre des règlements qui exigent de mélanger des carburants renouvelables à l'essence et au diesel, et conserve quelques modestes programmes d'incitatifs financiers qui visent à améliorer l'efficacité énergétique³¹.

Il n'est vraiment pas nécessaire de dire que l'approche actuelle du Canada en matière de changement climatique fait plutôt défaut, étant donné que les limites de l'approche politique fait l'objet de critiques fréquentes de la part des médias. Il faut brièvement souligner ici les lacunes clés. La première lacune, le niveau de l'ambition que contiennent les politiques canadiennes ne correspond pas aux engagements déclarés envers la réduction des gaz à effet de serre.

Le gouvernement fédéral estime que sa réglementation relative au changement climatique aura permis de réduire d'environ 27Tm de ses émissions d'ici 2020³². Cela se compare mal au fossé de 250Tm entre l'absence contrefactuelle de mesures et la cible de réduction actuelle d'ici 2020 de réduction des émissions^{33, 34}.

La deuxième, la mauvaise rentabilité des politiques actuelles. Une politique efficace devrait rechercher les sources les moins coûteuses pour réduire les émissions à travers l'économie. Au contraire, la politique fédérale actuelle est centrée sur un petit sous-ensemble de l'économie, et néglige de réglementer une grande majorité de secteurs, bien que les coûts de réalisation des réductions dans cette partie non touchée de l'économie pourraient ne pas être élevés. Même au sein des secteurs réglementés, les règles visent des réductions à travers quelques mesures, mais pas les autres. Par exemple, l'achat d'un véhicule écoénergétique contribue à la réalisation du règlement sur les véhicules légers tandis que la conduite non intensive d'un véhicule existant ne le fait pas, et cela bien que les deux actions contribuent à la réduction des émissions.

¹⁹ Adam Rose et Snorre Kverndokk. « Équité in environmental policy with an application to global warming ». In: *Handbook of environmental et resource economics* (2002), p. 352.

²⁰ Raupach et al., « ÉquitéSharing a quota on cumulative carbon emissions ».

²¹ Edenhofer et coll., GIEC, 2014 : Changement climatique : Atténuation du changement climatique. Contribution du Groupe de travail III au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC.

²² The Global Commission on the Economy and Climate. Better growth, better climate: The new climate economy report. Tech. rep. World Resources Institute, 2014. (Nous ne donnons pas ici la référence française à cause de la très mauvaise qualité de la traduction)

²³ Ross McKittrick. « Double dividend environmental taxation and Canadian carbon emissions control ». In: *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques* (1997), pp. 417–434.

²⁴ Stewart Elgie et Jessica McClay. « Policy Commentary/Commentaire BCs Carbon Tax Shift Is Working Well after Four Years (Attention Ottawa) ». In : *Canadian Public Policy* 39 (2013), S1–S10.

²⁵ Mikael Skou Andersen et Paul Ekins. Carbon-energy taxation: lessons from Europe. Oxford University Press, 2009.

²⁶ Dans *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (Ministre des Transports) (Jugement de la Cour suprême du Canada 1992).

²⁷ Jeffrey Simpson, Mark Jaccard, et Nic Rivers. Hot air: Meeting Canada's climate change challenge. Random House LLC, 2011; Douglas Macdonald et Heather A Smith. « Promises made, promises broken: Questioning Canada's commitments to climate change ». In: *International Journal* (1999), pp. 107–124.

²⁸ Christoph Bohringer et al. « Sharing the burden for climate change mitigation in the Canadian federation ». In: *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* (2015). À venir.

²⁹ Idem.

Pareillement, certaines règles gouvernent l'exploitation des centrales au charbon, alors que celles au gaz peuvent émettre à volonté des gaz à effet de serre. Les règlements ciblent également les émissions émanant du nouveau capital social, et ne se préoccupent pas des émissions de gaz à effet de serre du capital social actuel. Tous ces éléments font en sorte que la rentabilité de l'approche de la réglementation secteur par secteur décroît sensiblement. La rentabilité est également affectée par les chevauchements des politiques. Dans plusieurs cas, les règlements fédéraux et provinciaux se chevauchent, ce qui peut augmenter les coûts. Par exemple, les provinces et le gouvernement fédéral exigent de mélanger des biocarburants dans l'essence et le diesel (à des proportions différentes) et aucun des deux autres ordres de gouvernement ne reconnaît la politique de l'autre aux fins de conformité.

L'approche réglementaire par secteur présente plusieurs autres désavantages moins évidents dont l'un des plus importants est celui de leur complexité, leur concept exigeant des connaissances spécialisées en matière de tendance et de technologies disponibles dans les secteurs réglementés. Leur complexité désavantage au plan de l'information les fonctionnaires, qui peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration des règlements au plan informationnel, par rapport aux acteurs de l'industrie. Cela peut expliquer la structure des

réglementations qui laissent les entreprises en place relativement non réglementées et ne concernent que les efforts de réduction des émissions du futur capital social (p. ex. dans le cas des centrales au charbon). En raison de l'opacité de la réglementation, le Canadien moyen aura du mal à comprendre leur complexité, ce qui nuira à un engagement significatif envers la politique du changement climatique. Enfin, leur complexité signifie qu'il devient difficile pour les autres pays de mesurer facilement la force du programme d'atténuation des gaz à effet de serre du Canada.

Ces éléments des politiques sont liés directement à la conception de ces politiques. De par leur nature, les règlements par secteur ne couvrent que les émissions d'un sous-ensemble de l'économie (un secteur). La conception de règlements sectoriel pour couvrir une part substantielle de l'économie prend énormément de temps; il a fallu plusieurs années pour élaborer et mettre en œuvre certaines réglementations récentes, et celles régissant les émissions de pétrole et de gaz ont été déposées pour la première fois il y a huit ans. Différentes réglementations dans différents secteurs signifient différentes exigences pour chaque secteur, ce qui augmente les coûts de conformité.

Comme l'approche fédérale interne en matière de changement climatique laisse beaucoup à désirer, c'est aussi le cas internationalement.

Le Canada est largement perçu comme faisant obstacle à un accord international plus musclé sur l'atténuation des émissions. La communauté environnementale internationale a été particulièrement critique des positions internationales canadiennes et lui a accordé à cinq reprises le prix « Fossile l'année » bien signaler qu'il constituait le plus grand obstacle à l'action environnementale. Le retrait soudain canadien du Protocole de Kyoto a particulièrement fait l'objet de critiques dès la conclusion d'une grande conférence à Durban où les négociateurs cherchaient à établir un accord international sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre après 2012. L'approche agressive du Canada est également évidente dans une lettre ouverte du premier ministre à son homologue australien en 2014, le félicitant de l'élimination de la taxe australienne sur les émissions de gaz à effet de serre. De manière générale, la manière désinvolte dont le Canada assume ses engagements internationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre – tous les observateurs s'accordent pour dire que le Canada ne respectera pas l'engagement qu'il a pris à Copenhague de réduire ses émissions de 17 pour cent par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2020 – nuit au processus international visant une collaboration entre les pays pour définir des normes de réduction des émissions.

Dans l'ensemble, l'approche actuelle d'aborder le problème du changement climatique est presque complètement déconnectée des objectifs proposés dans ce document pour orienter une politique sur l'évolution du climat. L'ambition limitée, le manque d'intérêt pour la question et l'absence de transparence associés à l'approche réglementaire secteur par secteur fait en sorte que le Canada soit perçu comme étant le traînard en matière de changement climatique, en plus de persister à offrir un prétexte aux autres pays qui veulent l'imiter. Cette approche exacerbe également les coûts internes de la réalisation de réductions d'émissions. Au plan international, le Canada s'est engagé sans méthode pour respecter cet engagement, a négligé le processus international établi et a encouragé les autres pays à réduire l'ambition de leurs propres politiques climatiques. Plutôt que de favoriser un effort mondial pour la réduction des émissions, les actions du Canada – que ce soit intra ou extra-muros – lui ont nui.

³⁰ Voir : <http://climatechange.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=4FE85A4C-1>.
³¹ Voir : <http://www.rncan.gc.ca/ecoaction>.
³² Vérificateur général du Canada. Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable. Chapitre 1 - L'atténuation des changements climatiques. Bureau du vérificateur général du Canada, automne 2014.
³³ Environnement Canada. Tendances en matière d'émissions au Canada (2013).
³⁴ Les réductions d'émissions associées aux politiques devraient sensiblement augmenter d'ici 2030 et au-delà mais demeurent quand même faibles par rapport aux émissions totales.

Une taxe sur le carbone ascendante peut réaliser efficacement les objectifs

L'adoption d'une taxe sur le carbone à l'échelle de l'ensemble de l'économie, modeste mais significative à la fois, est beaucoup mieux adaptée aux objectifs du Canada en matière de changement climatique que l'approche sectorielle. Cette approche permettrait au Canada de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de manière rentable en plus de signaler aux autres pays son engagement envers la réduction des émissions. Cette section portera sur les avantages d'une approche fondée sur une taxe pour la réduction des émissions carboniques et les engagements internationaux.

Bien que je qualifie la taxe sur le carbone de politique optimale pour la réduction des émissions, il y a nombre de similitudes entre la taxe sur le carbone et d'autres politiques qui définissent un prix unique sur les émissions carboniques que produisent différentes sources de l'économie. En particulier, la politique des plafonnements et échanges qui a été mise en œuvre dans différents pays pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, notamment en Californie, en Europe et au Québec. Il en va de même pour les systèmes d'« indices de référence et crédits » utilisés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en

Alberta. Bien que ces systèmes offrent différents avantages et désavantages, ils sont secondaires à comparer à la différence entre n'importe lequel de ces systèmes de tarification des émissions et le règlement actuel secteur par secteur au cœur de la stratégie canadienne de réduction des émissions. Effectivement, lorsqu'ils sont mis en œuvre, les différents systèmes de tarification des émissions peuvent être conçus pour être très semblables. Par exemple, le niveau de tarification d'une taxe sur le carbone peut être ajusté avec le temps, comme dans le cas d'un système de plafonnement et échange qui peut être mis en œuvre avec un prix plafond pour le prix d'échange, de telle manière que la différence en pratique entre les différentes politiques de tarification ne soit qu'au moins partiellement une question de sémantique. En conséquence, dans cet article, je mets l'accent sur la mise en œuvre d'une taxe interne sur les émissions carboniques. Il faut cependant noter que nombre de ces mêmes avantages pourraient résulter d'une conception appropriée d'autres politiques de tarification – notamment, un système de plafonnement et échange à appliquer à l'ensemble de l'économie³⁵.

Pourquoi une taxe sur le carbone

On trouve chez les analystes des politiques, les organismes internationaux, dans nombre de grandes entreprises, les universités, une presque unanimité voulant qu'une taxe sur le carbone constitue le meilleur instrument pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, un rapport récent du Fonds monétaire international propose que les pays mettent en œuvre une taxe énergétique qui reflète les externalités environnementales³⁶, et une initiative récente de la Banque mondiale vise à encourager les pays à adopter une tarification des émissions carboniques pour stimuler les réductions des émissions de gaz à effet de serre³⁷. Le très respecté Bureau bipartite du budget au Congrès des É.-U. a déclaré qu'une « taxe sur le carbone serait le choix le plus efficient parmi les systèmes qui se fondent sur les incitatifs pour la réduction des émissions et pourrait être relativement facile à mettre en œuvre³⁸ ». Les grandes entreprises appuient une taxe sur le carbone; par exemple, une récente déclaration de grands investisseurs internationaux qui gèrent au total quelque 24 mille milliards \$ d'actifs réclament « une tarification des émissions carboniques stable et économique³⁹ ».

Dans le même ordre d'idées, une enquête récente des meilleurs économistes des États-Unis. a parlé de l'optimalité d'une taxe sur le carbone comme instrument de réduction des émissions de gaz à effet de serre⁴⁰. Ce large consensus se retrouve également dans la recherche universitaire qui confirme le grand avantage en termes d'efficacité économique des programmes de réduction des émissions axés sur le marché comme la taxe sur le carbone⁴¹.

Il existe plusieurs raisons justifiant l'appui presque universel à une taxe sur le carbone (ou d'autres politiques de tarification d'émissions) par les économistes et analystes des politiques, notamment :

Les taxes sur le carbone sont rentables

Le premier avantage d'une taxe sur le carbone (qu'elle partage avec d'autres instruments axés sur le marché, comme les normes de rendement du plafonnement et échange, ou échangeable) vient du fait qu'elle minimise le coût de réduction des émissions⁴². Étant donné que les sources des émissions sont hétérogènes, les tentatives pour contrôler les émissions au moyen de technologies ou de normes de rendement oblige quelques sources à entreprendre des activités relativement coûteuses en termes de réduction, et néglige les autres sources relativement sous réglementées ou pas réglementées du tout. L'avantage d'une taxe sur le carbone découle

du fait qu'elle offre le même incitatif aux entreprises et aux particuliers pour la réduction des émissions, entraînant de ce fait une répartition optimale des réductions des émissions à travers l'économie. Les économies de coûts qui résultent de cette affectation optimale des réductions des émissions peuvent être importantes. On estime que les coûts d'un instrument axé sur le marché sont de moitié moins élevés que ceux d'une norme technologique comparable qui contrôle les émissions d'oxydes d'azote des centrales électriques des États-Unis⁴³. Dans différents autres contextes, Tietenberg conclut que les coûts des politiques axées sur le marché sont de 40 à 95 pour cent plus faibles que ceux des instruments réglementaires conventionnels⁴⁴.

Les taxes sur le carbone peuvent servir à des fins productives

L'une des principales caractéristiques des taxes sur le carbone, par rapport à d'autres instruments de politique visant à réduire la pollution, est qu'elles augmentent les recettes. Ces recettes peuvent servir à plusieurs choses, mais les économistes se sont penchés principalement sur leur potentiel à servir d'échange de taxe sans incidence sur les recettes⁴⁵. Dans ce cadre, les recettes des taxes financent une réduction d'autres taxes dans l'économie, comme l'impôt personnel sur le revenu, l'impôt des sociétés ou l'impôt sur la

masse salariale. Compte tenu du fait que ces autres taxes imposent des coûts à l'économie, la réduction de leur taux peut amortir une partie ou la totalité des coûts d'une taxe sur le carbone, rendant ainsi les réductions des émissions sans frais ou presque à l'échelle de l'ensemble de l'économie. À l'occasion, l'approche est résumée ainsi : « taxes les mauvaises actions [c.-à-d., pollution], pas les bonnes [c.-à-d., emplois, investissement] », ou plus clairement : « taxer ce qu'on brûle, pas ce qu'on gagne ».

La taxe sur le carbone stimule l'innovation

Pour réaliser une importante atténuation des émissions de gaz à effet de serre à long terme, il devient important d'examiner la capacité de ces politiques d'atténuation des gaz à effet de serre de stimulation de l'innovation en termes de technologies d'atténuation des émissions carboniques, technologies qui offrent le potentiel de réduire sensiblement le prix de la réduction des émissions. Étant donné que les taxes sur le carbone augmentent le coût des émissions carboniques, elles peuvent influencer directement sur le taux et l'orientation du changement technologique, comme l'a proposé Hicks il y a presque un siècle : « un changement des prix relatifs des facteurs de production constitue en lui-même un stimulateur d'invention, une invention d'un type particulier – orientée vers la réduction de l'utilisation d'un facteur devenu à

plusieurs reprises relativement coûteux ». De plus récentes études ont confirmé l'hypothèse de Hicks sur l'innovation induite, démontrant que des prix élevés de l'énergie entraînent la création de technologies visant l'efficacité énergétique⁴⁶. Le travail théorique permet de croire que les taxes sur le carbone constituent probablement l'instrument de politique le plus efficace dont dispose le gouvernement pour stimuler le changement technologique⁴⁷.

Les taxes sur le carbone sont transparentes et simples à concevoir

La législation pour appuyer une taxe sur le carbone devrait être courte et simple. Lors d'une récente entrevue, Henry Jacoby, un économiste du MIT, déclare qu'une seule page suffirait pour rédiger le texte d'une taxe sur le carbone⁴⁸. La législation actuelle de la taxe sur le carbone a été rédigée sur un peu plus d'une page⁴⁹, mais, en théorie et en pratique, une taxe sur le carbone est très simple à concevoir : les carburants sont taxés selon leur contenu carbonique. L'infrastructure nécessaire pour la taxe est déjà présente vu que les carburants sont assujettis à d'autres taxes. Au contraire, d'autres types de politiques pour réduire les émissions sont beaucoup plus complexes. Les règlements canadiens sur les véhicules de passagers et sur les poids lourds sont longs et difficiles à comprendre et le projet de loi américain de 2009 (avorté) sur le plafonnement et l'échange était

reconnu pour son volume qui contenait plus de 1000 pages.

La simplicité d'une taxe sur le carbone la rend plus facile à comprendre, que ce soit par les individus ou par les entreprises d'un pays – ce qui facilite la mobilisation et la compréhension d'autres pays – ce qui facilite l'explication à d'autres pays de la sévérité de l'effet recherché. La Colombie-Britannique a la réputation d'être un chef de file du changement climatique, surtout à cause de la mise en œuvre d'une taxe sur le carbone, bien que d'autres politiques qu'elle a adoptées puissent contribuer autant si ce n'est plus aux récentes réductions d'émissions⁵⁰.

³⁵ Cela dit, je pense que la taxe sur le carbone offre plusieurs avantages par rapport à ces autres politiques de tarification des émissions, notamment (1) des frais quelque peu moins élevés de transaction et d'administration, (2) une conception plus transparente, qui signale mieux aux autres pays la sévérité de la politique, (3) moins de volatilité des tarifs, ce qui favorise un niveau plus prévisible d'efforts d'atténuation, (4) le fait que la taxe sur les émissions carboniques augmente les recettes qui peuvent servir à des fins productives. Au contraire, la transparence d'une taxe sur le carbone la rend probablement plus difficile à gagner le soutien politique nécessaire pour sa mise en œuvre à comparer à d'autres stratégies plus compliquées de tarification des émissions.

³⁶ Voir <http://www.imf.org/external/French/pubs/ft/survey/so/2014/POL073114AF.hTm>

³⁷ Banque mondiale, Déclaration, Tarification du carbone, 3 juin 2014. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/carbon-pricing-statement-fr-030614.pdf>

³⁸ US Congressional Budget Office. Policy Options for Reducing CO2 Emissions. CBO Study 2930. US Government, 2008, p.7.

³⁹ 2014 Global Investor Statement on Climate Change, disponible à http://investorsonclimatechange.org/wp-content/uploads/2014/09/GlobalInvestorStatement2014_Final.pdf

⁴⁰ L'enquête a demandé aux économistes d'approuver ou de désapprouver la déclaration suivante : Une taxe sur le contenu carbonique des carburants serait un moyen moins coûteux de réduire les émissions de dioxyde de carbone qu'une série de politiques comme les exigences relatives à « l'économie moyenne de carburant de la société » des automobiles. Entre 90 et 95 pour cent des économistes enquêtés approuvaient cette déclaration – un niveau inhabituel de consensus professionnel surtout dans le domaine de politique publique normalement perçue comme étant source de désaccord. Voir http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV_9Rez430SESUA4Y. Le niveau reflète différent des plans de pondération des réponses de l'enquête selon la confiance du répondant.

⁴¹ Robert N Stavins. « Experience with market-based environmental policy instruments ». In: Handbook of environ- mental economics 1 (2003), pp. 355–435.

⁴² William J Baumol et Wallace E Oates. « The use of standards and prices for protection of the environment ». In: The Swedish Journal of Economics (1971), pp. 42–54.

⁴³ Richard G Newell et Robert N Stavins. « Cost heterogeneity and the potential savings from market-based policies ». In: Journal of Regulatory Economics 23.1 (2003), pp. 43–59.

⁴⁴ Tom Tietenberg. « Tradable permits in principle and practice ». In: (2006).

⁴⁵ Lawrence H Goulder, Ian WH Parry, et Dallas Burtraw. « Revenue-Raising versus Other Approaches to Environmental Protection: The Critical Significance of Preexisting Tax Distortions ». In: RAND Journal of Economics 28.4 (1997), pp. 708–731.

⁴⁶ Richard G Newell, Adam B Jaffe, et Robert N Stavins. « The Induced Innovation Hypothesis et Energy-Saving Technological Change ». In: Quarterly Journal of Economics (1999), pp. 941–975.

⁴⁷ Scott R Milliman et Raymond Prince. « Firm incentives to promote technological change in pollution control ». In: Journal of Environmental economics et Management 17.3 (1989), pp. 247–265.

⁴⁸ <http://www.npr.org/blogs/money/2013/06/28/196355493/economists-have-a-one-page-solution-to-climate-change>

⁴⁹ http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_08040_01

⁵⁰ Ekaterina Rhodes, Jonn Axsen, et Mark Jaccard. « Does effective climate policy require well-informed citizen support? ». In: Global Environmental Change 29 (2014), pp. 92–104.

Les taxes sur le carbone minimisent les exigences en matière d'information

Une taxe sur le carbone est un instrument qui se fonde sur le marché, c'est-à-dire qu'elle crée des incitatifs pour que les participants au marché réduisent leurs émissions. Lorsque les entreprises et les personnes affrontent des coûts pour la réduction des émissions, elles exercer le choix éclairé de réduire les émissions dans leur intérêt individuel et dans l'intérêt collectif. Le rôle du gouvernement se limite à fixer un prix approprié pour les émissions carboniques et d'assurer le respect de la politique. Au contraire, doté d'instruments conventionnels de politique environnementale, le rôle du gouvernement est beaucoup plus large, et comprend en particulier le choix de cibles d'émissions particulières ou des exigences technologiques qui sont différenciées d'un secteur à l'autre, ainsi que le choix de favoriser des technologies vertes prometteuses. À ce titre, les instruments politiques conventionnels exigent une lourde information de la part du gouvernement, information qu'il ne possède probablement pas (quelles sont les réductions d'émissions possibles dans le secteur pétrolier et gazier à peu de frais? Les véhicules électriques sont-ils prêts pour une grande diffusion? À quel point peut-on augmenter le taux d'efficience des centrales au gaz naturel?)

Mythes associés à la taxe sur le carbone

Malgré la préférence évidente du milieu universitaire pour la taxe sur le carbone, les politiciens sont réticents lorsqu'il s'agit de la mettre en œuvre. Ce résultat est en partie dû à plusieurs mythes communément associés à la taxe sur le carbone. Dans cette partie, je passerai en revue les plus répandus et je tenterai de les contredire.

Les taxes sur le carbone sont régressives

Une inquiétude souvent exprimée est associée aux taxes sur le carbone est celle de leur potentiel régressif à cause de son impact sur le revenu personnel disponible sur les foyers défavorisés à comparer aux foyers riches. Cette inquiétude se fonde sur la part relative des dépenses des foyers à travers la distribution du revenu qui font que les foyers se trouvant au bas de l'échelle de la distribution du revenu consacrent une plus grande part de leurs dépenses aux produits à fortes émissions carboniques comme l'essence, l'électricité et le gaz naturel comparé aux foyers riches^{51,52}. Plusieurs recherches récentes ont, toutefois, affirmé que les taxes sur le carbone peuvent être progressives ou quelque peu régressives lorsqu'on tient compte des différences des sources des dépenses et des sources de revenu des deux types de foyers⁵³.

Se livrant récemment à une analyse, mes collègues et moi avons conclu que la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique est progressive à travers la répartition des revenus, même avant de tenir compte des mesures de taxation précises qui accompagnent l'introduction d'une taxe sur le carbone qui favorisent les foyers à faible revenu⁵⁴. De toute manière, les recettes de la taxe sur le carbone sont assez importantes pour compenser les foyers à plus faible revenu de manière à laisser leur revenu inchangé par rapport à ce qu'il était avant la taxe⁵⁵.

Les taxes sur le carbone ne servent à rien si les autres pays n'en ont pas

L'universalité du problème du changement climatique fait de l'action mondiale le principal défi de l'adoption de solution à ce problème. Toutefois, l'aspect encore plus pernicieux de la nature universelle du problème du changement climatique est celui du potentiel commercial de marchandises illimité qu'il renferme pour nuire aux réductions des émissions entreprises par un pays qui agit seul. Le problème est le suivant : si un pays décide d'adopter une politique de réduction des émissions, il pourrait

voir augmenter le coût de production de ses marchandises à forte teneur carbonique entraînant une perte de compétitivité, à comparer aux produits des pays qui n'ont pas de politiques comparables pour la réduction des émissions carboniques. À moins d'imposer des restrictions sur le commerce, il est possible que la production de marchandises à forte teneur de carbone démenage vers des régions qui n'ont pas de réglementation, et que l'augmentation des émissions dans les installations étrangères sans réglementation annule les réductions d'émissions du pays qui a une réglementation. Et de ce fait, il n'y aurait pas de changement net des émissions. Si l'usine étrangère est moins efficiente, il est possible que la politique unilatérale d'un pays augmente les niveaux mondiaux d'émission. Heureusement, une enquête empirique approfondie n'étaye que très peu cette thèse. L'examen récent d'une cinquantaine d'études porte à conclure que les fuites d'émissions associées à une réglementation unilatérale se situent probablement entre 10 et 25 pour cent des réductions des émissions associées à la politique, même si aucune mesure additionnelle n'a été prise pour mettre fin aux fuites⁵⁶.

Les taxes sur le carbone tuent l'emploi

À cause de l'impact potentiel de la taxe sur le carbone sur l'emploi, nombre de décideurs politiques qualifient souvent les taxes sur le carbone de frein à la croissance économique. Effectivement, lorsque les taxes sur le carbone ont été discutées récemment à la Chambre des communes, elles ont presque toujours été qualifiées de « tueuses d'emplois ». Il y a toutefois très peu de preuves qui étayent l'idée que les taxes sur le carbone nuisent à l'emploi – en réalité, la preuve disponible plaide pour l'inverse. Une récente et utile analyse s'est fondée sur le Climate Change Levy (CCL) du Royaume-Uni, une taxe sur l'utilisation de carburant industriel qui fait monter les prix de l'énergie d'environ 15 pour cent en moyenne.⁵⁷ L'étude conclut que la CCL réduit l'intensité de l'énergie dans les manufactures d'environ 18 pour cent et qu'il n'y avait pas d'effet quantifiable sur l'emploi, sur le facteur total de productivité ou sur la sortie d'usine. Une étude semblable examine l'impact du système d'échange d'émissions de l'Union européenne sur les manufacturières allemandes, et conclut que la politique a réduit d'environ 20 pour cent les émissions et n'a pas eu d'effet quantifiable sur l'emploi, la production brute ou les exportations⁵⁸. La preuve préliminaire de la Colombie-Britannique

suggère également que l'ensemble de l'emploi dans cette province a augmenté grâce à la taxe sur le carbone⁵⁹.

⁵¹ Par exemple, au Canada, les ménages des plus bas déciles consacrent plus de 10 pour cent de leur revenu aux dépenses énergétiques, à comparer à moins de 5 pour cent pour ceux qui constituent le décile le plus élevé.

⁵² Nicholas Rivers. « The distribution of cost of a carbon tax among Canadian households ». In: Canadian Tax Journal 60.4 (2012), pp. 899–915.

⁵³ Abdelkrim Araar, Yazid Dissou et Jean-Yves Duclos. « Household incidence of pollution control policies: A robust welfare analysis using general equilibrium effects ». In: Journal of Environmental Economics and Management 61.2 (2011), pp. 227–243; Sebastian Rausch, Gilbert E Metcalf et John M Reilly. « Distributional impacts of carbon pricing: A general equilibrium approach with micro-data for households ». In: Energy Economics 33 (2011), S20–S33; Don Fullerton, Garth Heutel et Gilbert E Metcalf. « Does the indexing of government transfers make carbon pricing progressive? ». In: American Journal of Agricultural Economics 94.2 (2012), pp. 347–353.

⁵⁴ Marisa Beck et al. « Carbon Tax and Revenue Recycling: Impacts on Households in British Columbia ». In: Available at SSRN 2492766 (2014).

⁵⁵ Rivers, « The distribution of ccost of a carbon tax among Canadian households ».

⁵⁶ Jared C. Carbone et Nicholas Rivers. *Climate policy et competitiveness: Policy guidance and quantitative evidence*. Document de travail. Colorado School of Mines, Division of Economics and Business, 2014.

⁵⁷ Ralf Martin, Laure B de Preux et Ulrich J Wagner. « The impact of a carbon tax on manufacturing: Evidence from microdata ». In: Journal of Public Economics 117 (2014), pp. 1–14.

⁵⁸ Sebastian Petrick et Ulrich J. Wagner. *The impact of carbon trading on industry: Evidence from German manufacturing firms*. eng. Kiel Working Paper 1912. Kiel, 2014. url: <http://hdl.handle.net/10419/94357>.

⁵⁹ Akio Yamazaki. « On the employment effects of climate policy: The evidence from carbon tax in British Columbia ». In: (2014).

Les taxes sur le carbone sont impopulaires

Pour les Canadiens et les Américains le mot « taxe » équivaut souvent au mot « m... », à tel point qu'il est très dangereux d'envisager une augmentation des taux de n'importe quelle taxe. Certains considèrent que particulièrement les taxes sur le carbone sèment la division étant donné qu'elles sont très saillantes et qu'elles doivent s'attaquer au changement climatique, ce qui ne constitue pas un objectif que tout le monde juge important. En effet, l'une des leçons politiques tirée de la campagne ratée de Stéphane Dion en 2008 semble être que l'appui à une taxe sur le carbone fait que le candidat ne soit pas élu. Bien sûr, l'aspect anecdotique de cette preuve ne constitue pas un bon fondement pour les décisions importantes, et de toute manière, influe des deux côtés : Gordon Campbell a été réélu en Colombie-Britannique après avoir fait adopter la taxe sur le carbone⁶⁰. Les résultats des sondages sont peut-être plus utiles. La firme de sondage Environics a suivi le soutien déclaré à une taxe sur le carbone lors

d'une des enquêtes annuelles d'opinion publique qu'il effectue depuis 2008, et a conclu que les taxes sur le carbone sont appuyées par une grande majorité de Canadiens.⁶¹ Cet appui ne se limite pas seulement aux individus. Les taxes sur le carbone ont été appuyées par plusieurs lettres ouvertes d'associations de l'industrie au gouvernement. Par exemple, en 2010, le Conseil canadien des chefs d'entreprise a déclaré que « tous les ordres de gouvernement doivent se commettre à une approche nationale de la réduction des GES et à la tarification des émissions de carbone ». Ce sentiment est partagé par 13 des 14 associations industrielles au Canada enquêtées pour un rapport de La Prospérité durable⁶². Une taxe nationale sur le carbone reçoit un fort soutien de la part même des grandes pétrolières et gazières au Canada, qui jugent – comme d'autres – que c'est la solution la plus efficiente pour réduire les émissions de gaz à effet de serre⁶³. Cela ne veut pas dire que la politique de la taxe sur le carbone soit non controversable, mais le soutien pour de telles politiques est plus fort qu'on ne le pensait.

Les taxes sur le carbone sont inefficaces lorsqu'il s'agit de réduction des émissions

La discussion sur la taxe sur le carbone se tournera éventuellement sur l'effet de cette taxe sur les émissions. Une inquiétude a été soulevée concernant le fait que les taxes sur le carbone n'auraient pas d'effet sur les émissions. Cette inquiétude est née de la notion qui veut que la demande d'énergie soit inélastique – c'est-à-dire que la demande ne varie presque pas en fonction du prix. Toutefois, malgré le fait que l'inélasticité relative de la demande soit réelle (surtout à court terme), les variations de prix, comme celles causées par une taxe sur le carbone, affectent la consommation. Par exemple, la figure 4 montre la relation entre la consommation d'essence par habitant et son prix dans 22 pays à haut revenu. Il existe une relation négative évidente entre les prix et la consommation d'essence, que ce soit à l'intérieur d'un pays ou entre pays. La taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique prouve également qu'une réduction des émissions est attribuable à la politique, une réduction d'environ

10 pour cent⁶⁴. Des preuves similaires sont disponibles auprès du *UK Climate Change Levy* (que la réduction de l'intensité des émissions des manufacturières est d'environ 18 pour cent⁶⁵) et de taxes sur le carbone européennes⁶⁶, et du système européen d'échange d'émissions⁶⁷.

⁶⁰ Kathryn Harrison. The Political Economy of British Columbia's Carbon Tax. Tech. rep. OECD Publishing, 2013. In a study of the political economy of British Columbia's carbon tax, Kathryn Harrison writes that: "it is unlikely that the carbon tax had much impact on the outcome of the 2009 election".

⁶¹ The Environics Institute. Focus Canada 2012: Climate Change: Do Canadians Still Care? Tech. rep. The Environics Institute, 2012.

⁶² <http://www.sustainableprosperity.ca/d323&display>

⁶³ See, for example: <http://www.businessweek.com/articles/2013-03-07/canadas-oil-industry-begs-to-be-taxed>

⁶⁴ Elgie and McClay, "Policy Commentary/Commentaire BCs Carbon Tax Shift Is Working Well after Four Years (Attention Ottawa)"; Beck et al., "Carbon Tax and Revenue Recycling: Impacts on Households in British Columbia"; Nicholas Rivers and Brandon Schaufele. "Salience of Carbon Taxes in the Gasoline Market". In: SSRN Scholarly Paper ID 2131468 (2013).

⁶⁵ Martin, Preux, and Wagner, "The impact of a carbon tax on manufacturing: Evidence from microdata".

⁶⁶ Andersen and Ekins, Carbon-energy taxation: lessons from Europe.

⁶⁷ Petrick and Wagner, The impact of carbon trading on industry: Evidence from German manufacturing firms.

**La conception d'une
taxe sur le carbone**

La conception de base d'une taxe efficace sur le carbone pourrait être très simple et constituée d'une taxe uniforme sur les carburants, notamment le charbon, les produits de pétrole raffiné, le gaz naturel et les autres carburants proportionnellement à la quantité de carbone que contient chaque carburant. L'infrastructure nécessaire de la taxe est déjà disponible, depuis que les vendeurs de carburant recueillent et remettent les taxes existantes au gouvernement. Pareille taxe pourrait couvrir entre 70 et 80 pour cent des émissions totales de gaz à effet de serre du pays (le restant n'est pas relié à la combustion de carburant, et devra être traité

en même temps que d'autres politiques ou d'élargissements de la taxe sur le carbone). La politique proposera à tous les émetteurs un incitatif uniforme pour la réduction des émissions, entraînant une répartition rentable des activités d'atténuation.

Comme dans la majorité des politiques gouvernementales visant la réduction des émissions, l'inquiétude que cause une taxe interne sur le carbone concerne la sévérité de la politique : quelle quantité d'émissions réduira-t-elle?



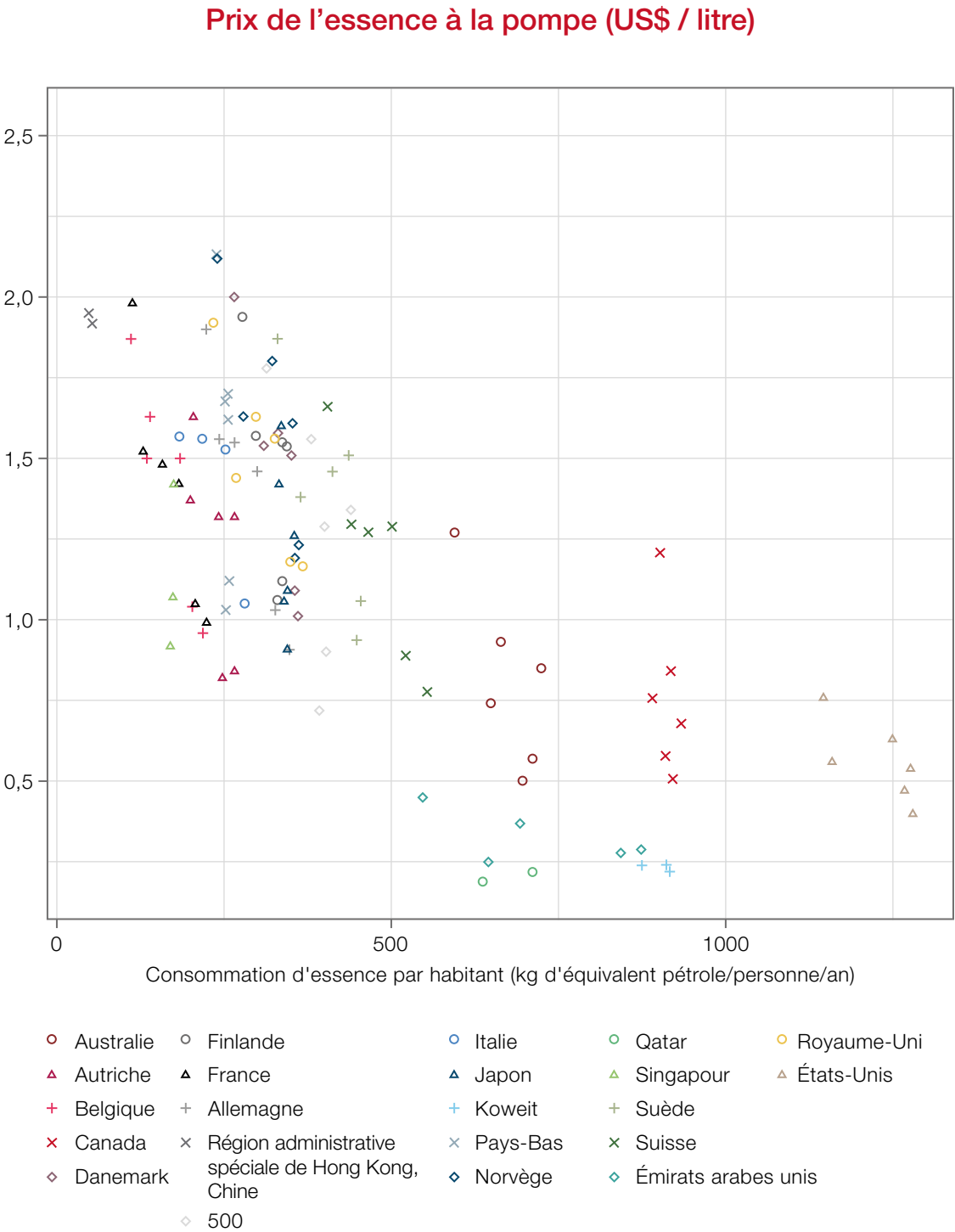


Figure 4 : Les taxes sur l'essence et la consommation d'essence par habitant dans de grands pays riches (plus d'un million d'habitants, et ayant un PIB par habitant de plus de 30 000 \$). Les données provenant de la Banque mondiale. L'utilisation de ces données dans une régression à travers le pays entraîne une élasticité de prix à la consommation d'essence de -0,79. L'examen des effets fixes au pays (c.-à-d., le recours à une contre régression dans le pays) donne une élasticité du prix de la consommation d'essence de -0,37. Les deux estimations sont statistiquement significatives au niveau du 1 %.

En ce qui concerne la taxe sur le carbone, la sévérité est mesurée par l'importance de la taxe, une taxe sur le carbone plus élevée constitue un plus grand incitatif à la réduction des émissions des ménages et des entreprises, ainsi qu'à l'innovation en termes de produits à faible contenu carbonique. Il est probable qu'une taxe sur le carbone doive être assez élevée pour entraîner d'importantes réductions de gaz à effet de serre. Par exemple, l'analyse pour le compte de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie conclut qu'une réduction de 70 pour cent des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 exigerait de tarifier le carbone de 200 \$ à 350 \$/t CO₂⁶⁸. (Pour information, chaque litre d'essence produit environ 2,4 kg de CO₂, ainsi une taxe de 200 \$/t CO₂ augmenterait le prix de l'essence de presque 0,50 \$ le litre). Pareillement, le plus récent rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat conclut qu'il faudrait adopter un tarif mondial de 200 \$/t CO₂ d'ici la moitié du siècle pour augmenter les probabilités d'éviter les conséquences d'un changement climatique dangereux⁶⁹. Parallèlement, certains s'inquiètent qu'une tarification élevée du carbone nuise à l'économie, surtout si elle est imposée sans temps de transition suffisant. Dans la même veine, si l'on tient compte du fait que les avantages de la réduction des émissions des gaz à effet de serre sont mondiaux mais que les coûts sont nationaux, ce serait une mauvaise stratégie politique de mettre en œuvre une taxe

sur le carbone trop agressive sans quelque promesse d'initiative équivalente de la part d'autres pays. Le choix d'un niveau adéquat de sévérité exige d'établir un équilibre entre la volonté de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre et l'inquiétude relative aux perturbations de la transition et, à plus long terme, de l'économie ainsi que de la stimulation de l'adoption de pareilles politiques par d'autres pays.

Compte tenu de ces inquiétudes, on peut choisir, pour décider du niveau de la tarification du carbone, le coût social du carbone (CSC), comme le calculent Environnement Canada et son homologue des États-Unis, l'Environmental Protection Agency [Agence de protection de l'environnement⁷⁰]. Le CSC mesure la nuisibilité actuelle et à venir des émissions de gaz à effet de serre. Bien qu'il y ait de très grandes incertitudes concernant le calcul du CSC, il reflète la meilleure compréhension qu'on ait actuellement des coûts externes associés aux activités génératrices de gaz à effet de serre⁷¹.

⁶⁸ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE). *Getting to 2050: Canada's transition to a low-emission future*. Rapport technique, gouvernement du Canada, 2008.

⁶⁹ Edenhofer et coll., GIEC, 2014: Changement climatique : Atténuation du changement climatique. Contribution du Groupe de travail III au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC.

⁷⁰ <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/economics/scc.html>

⁷¹ Le Canada se sert déjà du CSC comme intrant de l'analyse coût/avantage de nouvelles règles environnementales. Voir Anthony Heyes, Dylan Morgan, and Nicholas Rivers. « The Use of a Social Cost of Carbon in Canadian Cost-Benefit Analysis ». Dans : Canadian Public Policy 39 (2013), S67–S79.

Actuellement, la meilleure estimation du coût social du carbone est de l'ordre de 40 \$/t CO₂, et ce montant double avec le temps en termes réels d'ici la moitié du siècle (à un taux d'environ 1 \$/t annuellement)⁷². Décider d'une taxe sur le carbone à ce niveau serait efficient puisque la décision est étayée par les preuves les plus probantes jusqu'ici, et se conforme à l'approche du « pollueur-payeur » de la réglementation environnementale. Et surtout, il serait surtout possible de signaler aux autres pays notre volonté d'augmenter la sévérité de notre taxe sur le carbone interne à la condition que ce soit émulé par d'autres pays. L'adoption d'une modeste taxe sur le carbone comme décrite comprend les réductions des coûts à des niveaux tout à fait gérables (voir ci-dessous), tout en promettant une politique interne conditionnelle plus ambitieuse, ce qui ouvrirait la porte à des réductions plus importantes des émissions, comme l'exige l'atteinte de la cible de 2 °C à laquelle souscrit le Canada.

L'important échec diplomatique du Canada en matière de changement climatique est dû aux promesses extravagantes qui ont été faites sur la scène internationale de réduction des émissions qu'il n'a pas réussi à mettre en œuvre par la suite pour atteindre les niveaux de réduction promis. Cette divergence entre les promesses et l'action a produit une antipathie pour le Canada, et a réduit l'incitatif pour les autres pays de mettre en

œuvre des mesures sérieuses pour l'atténuation des gaz à effet de serre. Le fait que le Canada adopte une taxe sur le carbone fixée au niveau du coût social interne du carbone, lui permettrait d'estimer les niveaux futurs d'émission et ainsi s'engager de manière crédible envers une collaboration internationale pour combattre le changement climatique. Il est important de noter que dans ce modèle, les politiques adoptées à l'interne serviraient d'intrants à la définition d'objectifs internationaux, plutôt que l'inverse. Au plan international, l'adoption d'une taxe sur le carbone au niveau du CSC pourrait être également un signe d'indépendance du Canada en termes de réduction des émissions. Il s'exerce de plus en plus de pressions pour que le processus international du changement climatique se débarrasse de sa cible internationale habituelle de « cibles et calendriers » et adopte une coordination internationale des politiques de réduction des émissions⁷³. Pour le Canada, une approche internationale qui se fonderait sur la coordination des politiques plutôt que sur la coordination des obligations en matière de réduction des émissions pourrait être très avantageuse étant donné que les émissions canadiennes sont susceptibles d'augmenter plus vite que celles d'autres pays développés si l'on n'adopte pas de politiques d'atténuations des GES, surtout à cause d'une croissance plus rapide de la population et d'un changement structurel de l'économie.

L'un des défis clés associés à la mise en œuvre fédérale d'une taxe sur le carbone réside dans ses impacts potentiellement hétérogènes sur les provinces. En particulier, l'Alberta et la Saskatchewan où les émissions par habitant atteignent des niveaux cinq à sept fois plus élevés que dans les autres provinces, seraient plus enclines à résister à la mise en œuvre d'une nouvelle taxe fédérale sur le carbone étant donné qu'elles paieraient une plus grande part par habitant que les autres provinces⁷⁴. Une taxe fédérale sur le carbone pourrait devenir acceptable par toutes les provinces si sa structure permet des taxes sur le carbone équivalentes. Ce type d'accord d'équivalence est relativement répandu dans la conception de la politique environnementale fédérale (effectivement, les règlements fédéraux actuels sur les centrales au charbon permettent les accords d'équivalence). Dans ce cas, le gouvernement fédéral déciderait d'une taxe nationale sur le carbone au niveau du CSC et accepterait d'éliminer la taxe dans une province qui a mis en œuvre sa propre politique de taxe sur le carbone au même niveau sinon à un niveau plus élevé. Cette approche conserverait les avantages associés à l'application d'un tarif pour le carbone, et serait également mieux acceptée par les provinces qu'une taxe sur le carbone fédérale sans dispositions équivalentes. Les simulations nous font conclure qu'en vertu d'une telle approche, le

coût pour les provinces serait plus faible et réparti relativement plus équitablement à travers les provinces⁷⁵.

Il y a une importante question à envisager concernant la mise en œuvre d'une taxe sur le carbone et ses recettes, que va-t-on en faire? À 40 \$/t CO₂ la taxe recueillerait quelque 25 milliards \$ par année.

Étant donné qu'en vertu des propositions d'égalisation décrite précédemment les provinces conserveraient toutes les recettes de la taxe sur le carbone, la décision se prendrait au niveau provincial. Quelques choix sont possibles pour que les provinces remboursent ce revenu additionnel. L'un des choix les plus discutés concerne l'utilisation de la taxe sur le carbone pour réduire les taxes déjà en place ailleurs dans l'économie (par exemple, sur le revenu personnel et sur celui des sociétés). Selon cette approche, le fardeau net de la taxation n'est pas du tout augmenté, il passe simplement d'une base (revenu) à l'autre (pollution). À cause de la neutralité du revenu de cet échange de taxe, les études concluent en majorité que le total des coûts économiques de l'échange de taxe sur le carbone est minime (ou même ses avantages)⁷⁶. Un autre choix permet au gouvernement fédéral de consacrer une part des recettes de la taxe aux investissements dans les technologies vertes, comme les transports en commun ou les

énergies renouvelables. Bien que l'efficacité de cette approche soit probablement pire que dans le cas des échanges de taxe, certains sondages portent à conclure que les répondants sont plus susceptibles de favoriser une taxe sur le carbone si une portion des recettes est réinvestie en projets écologiques⁷⁷.

L'effet d'une taxe sur le carbone

Une estimation d'un modèle fondé sur une simulation de l'effet interne de la taxe sur le carbone tel que décrit précédemment est illustrée dans la Figure 5. Dans cette analyse, une taxe sur le carbone équivalente à 40 \$/t CO₂ est adoptée en 2015 et augmente progressivement de 1 \$/t CO₂ chaque année. La modeste taxe décrite ici devrait réduire les émissions d'environ

20 pour cent – ce qui correspond grosso modo à l'actuelle cible du Canada pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le coût de la réduction des émissions est estimé à 0,2 pour cent du revenu – d'une personne ou d'un ménage moyen ayant des rentrées annuelles de 50 000 \$. (Ces coûts correspondent aux autres estimations du coût et de l'efficacité des politiques de tarification du carbone.) Les coûts totaux pourraient être encore plus faibles si les recettes de la taxe sur le carbone servaient à réduire d'autres distorsions de l'économie, comme les taxes sur le revenu ou sur la masse salariale. Similairement, si l'on tient compte des avantages partagés, surtout la réduction de la pollution de l'atmosphère, le coût de la politique serait probablement plus faible qu'estimé ici.

Changement de pourcentage en GES

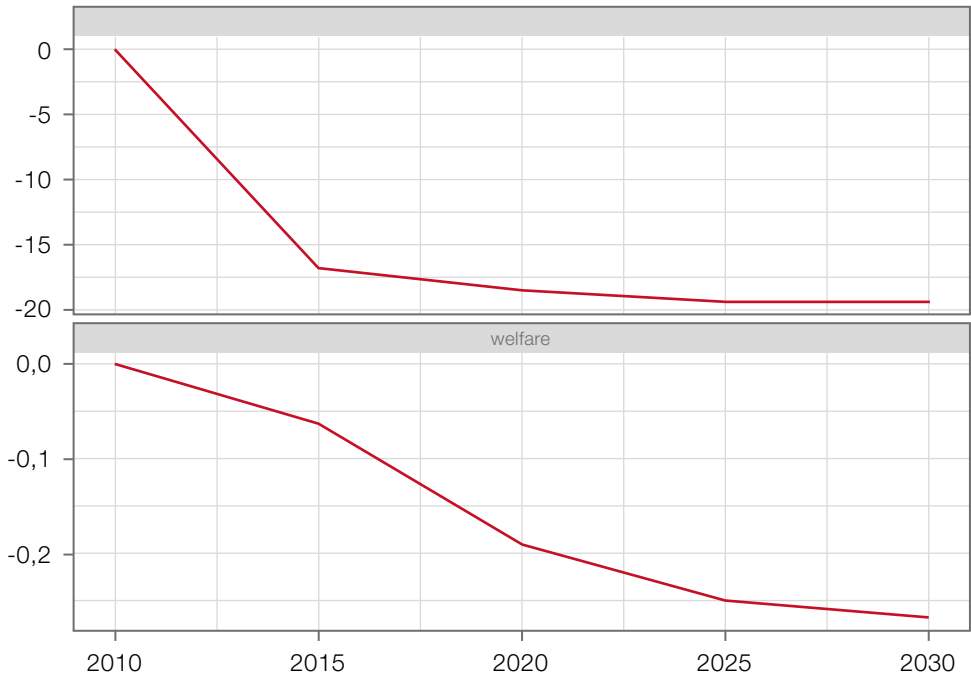


Figure 5 : Simulation d'une taxe sur le carbone dans un modèle d'équilibre général calculable dynamique – récuratif au Canada. Une taxe sur le carbone de 40 \$/t CO₂ est imposée en 2015 et augmentée de 5 \$/t CO₂ tous les cinq ans jusqu'à 2030. Les recettes de la taxe sur le carbone sont retournées en versement forfaitaire aux ménages.

⁷² <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/economics/scc.html>

⁷³ Victor, *Global warming gridlock: creating more effective strategies for protecting the planet*.

⁷⁴ Bohringer et al., « Sharing the burden for climate change mitigation in the Canadian federation ».

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Goulder, Lawrence H. « Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide ». *International Tax and Public Finance* 2.2 (1995): 157-183.

⁷⁷ Matt Horne, Kevin Sauve et Tom Pederson. *British Columbians' perspectives on global warming and the carbon tax*. Rapport technique. Pembina Institute, 2012.

Conclusion

De toute évidence, il appert que l'imposition d'une taxe sur le carbone affronte des obstacles politiques. Toutefois, il est également clair que la politique sectorielle actuelle pour la réduction des émissions est beaucoup moins efficiente qu'une taxe sur le carbone. Pour obtenir des réductions significatives des émissions de gaz à effet de serre, la différence entre les coûts peut facilement se chiffrer à des milliards ou mêmes des dizaines de milliards de dollars.

Outre les avantages internes, l'adoption d'une taxe sur le carbone offre des avantages mondiaux. Premièrement, elle permettrait au

Canada d'améliorer sa réputation internationale ternie comme citoyen écologiquement responsable. Deuxièmement, elle ferait progresser la réduction mondiale des gaz à effet de serre, surtout si elle est jumelée à une clause d'échelle mobile.

Il s'agit du défi du leadership en matière de taxe sur le carbone – convaincre les électeurs d'accepter une politique de réduction des émissions de gaz qui tarifie les émissions de gaz à effet de serre et met les Canadiens collectivement en bien meilleure situation.

À propos de l'auteur



Nicholas Rivers détient un doctorat en ressources et gestion de l'environnement à l'Université Simon Fraser de Vancouver, Colombie-Britannique. Il est titulaire d'une maîtrise en gestion de l'environnement et d'un baccalauréat en génie mécanique. Ses recherches portent sur l'évaluation économique des politiques environnementales, et ont été publiées dans des revues spécialisées sur l'économie et l'énergie ainsi que dans d'autres publications populaires. En outre, il est co-auteur d'un livre récent sur la politique des changements climatiques, *Hot Air: Meeting Canada's Climate Change Challenge*.

M. Rivers a travaillé à tous les niveaux du gouvernement, de l'industrie et pour des organisations non gouvernementales en tant que consultant sur les questions liées à l'efficacité énergétique et l'évaluation des programmes sur les changements climatiques, l'analyse des politiques et du développement, et la modélisation économique. Il a reçu plusieurs prix pour ses recherches de la Fondation Trudeau et du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada.

Compétences et éducation supérieur au Canada

Vers
l'excellence
et l'équité

Daniel Munro
Chercheur principal associé
Centre for Skills and Post-Secondary Education
Le Conference Board du Canada

Préface

Le rendement du Canada en matière d'éducation supérieure et de perfectionnement des aptitudes a été assez solide pendant de nombreuses années. Certaines mesures nous placent au sommet, ou presque, des classements internationaux et nos travailleurs hautement qualifiés contribuent à la compétitivité économique, à l'innovation sociale, et au bien-être politique et communautaire.

En revanche, on voit apparaître des signes inquiétants de détérioration des compétences et du rendement éducationnel au Canada, de la faiblesse de notre action pour régler une gamme de problèmes économiques et sociaux, et de possibilités et avantages qui ont été mal répartis à travers les régions et groupes. Bref, nous avons des indications que nous n'en faisons pas assez

pour atteindre les hauts niveaux d'excellence des compétences et d'équité dont nous avons besoin. Il faut se mettre en mode action si l'on veut soutenir et améliorer le rendement de l'éducation supérieure et du perfectionnement des compétences au Canada.

Dans le présent document, Dan Munro explore deux besoins qui sont au cœur du problème des compétences au Canada : l'excellence, et l'équité. L'excellence suppose que l'on pose la question : le Canada produit-il des diplômés possédant les compétences voulues pour soutenir et améliorer la compétitivité économique du pays et son bien-être social? Et l'équité signifie poser la question : est-ce que certaines régions et groupes sont délaissés? À cet égard, M. Munro fait des propositions très intéressantes.



par Tom Pitfield
Cofondateur, Canada 2020

Introduction

La performance du Canada en matière d'éducation supérieure et formation des compétences a été relativement solide pendant plusieurs années. Relativement aux mesures clés, nous nous situons au haut, ou presque, du classement international et nos citoyens ayant acquis des compétences supérieures contribuent à la compétitivité économique, à l'innovation sociale et au bien-être politique et communautaire. Il y a cependant des signes inquiétants de détérioration de la performance des compétences et de l'éducation canadiennes, d'insuffisance de mesures qui résoudraient toute une gamme de problèmes sociaux et économiques, et de répartition inéquitable des possibilités et des avantages à travers les régions et les groupes. Bref, on peut conclure que nous n'en faisons pas assez pour atteindre les niveaux élevés d'*excellence* et d'équité des compétences dont nous avons besoin. Il est impératif d'adopter des mesures pour appuyer et améliorer le rendement de l'enseignement supérieur et de la formation des compétences au Canada.

On peut se demander pourquoi nous devons agir. Les compétences et l'éducation sont essentielles à la prospérité économique et au bien-être social du Canada ainsi qu'à la santé et au bien-être de ses citoyens. Les Canadiens qui ont acquis des compétences et une éducation supérieures sont plus en mesure de contribuer à l'économie, à la société, à leurs collectivités et à leur propre bien-être que ceux qui n'ont pas acquis ces types de compétences ou de diplômes. De plus, l'économie exige de plus en plus de technologie et de savoir, et la capacité de relever de défis émergents et persistants en matière de politiques—tels que l'innovation et la productivité, le changement climatique, la santé, les inégalités ainsi que l'équité et l'efficacité des nos institutions politiques—exige des niveaux de plus en plus élevés de littératie scientifique, économique, culturelle et politique. Réussir dans la nouvelle économie et relever les principaux défis en termes de politiques exigeront plus d'excellence et d'équité en matière de compétences et d'éducation supérieure.

Il est vrai que nous ne pouvons relever les défis et nous prévaloir des possibilités qui nous attendent uniquement grâce à une stratégie des compétences et de l'éducation supérieure. Améliorer l'innovation et la productivité, se

préoccuper des inégalités et du changement climatique, et réaliser la justice économique et sociale pour tous, exigent une réflexion à plusieurs niveaux. Cependant, sans une population hautement compétente et éduquée nous ne pouvons même pas imaginer de régler ces problèmes convenablement ou relever les nouveaux défis à mesure qu'ils surviennent.

Reconnaissant l'importance des compétences, le Canada consacre d'importants fonds à leur formation. Les dépenses combinées des secteurs public et privé sur l'éducation supérieure a dépassé 40 milliards \$ en 2012¹. À 22 475 (dollars US), les dépenses canadiennes en éducation par étudiant occupent la deuxième place parmi les pays de l'OCDE et dépassent sensiblement la moyenne de 13 528 (dollars US²). Il en résulte que plus de 51 pour cent des Canadiens détiennent un diplôme universitaire ou collégial—par rapport à une moyenne OCDE de 32 pour cent—et quelque 12 pour cent détiennent des certificats d'écoles de métiers³. Et les Canadiens sont performants comme l'indiquent les évaluations internationales de compétences, comme la littératie, la numératie et la résolution de problèmes. Nous devons cependant en faire beaucoup plus.

Excellence

Le Canada produit-il des diplômés ayant les *compétences adéquates* pour soutenir et améliorer la compétitivité économique du Canada et son bien-être social? Bien que nous nous classions parmi les meilleurs au monde en termes de réalisations scolaires et obtenions d'excellents pointages lors d'évaluations internationales des compétences, le rendement est à la baisse et les concurrents nous rattrapent. De plus, nous comptons trop peu de détenteurs de diplômes avancés (particulièrement les doctorats), un nombre insuffisant de diplômés en disciplines STIM, nous avons des déficits en matière de compétences essentielles, en innovation et commercialisation et un faible historique de formation en milieu de travail—tous nécessaires au soutien d'une économie et d'une société innovatrices.

Équité

Certains groupes ou régions sont-ils négligés? Malgré un rendement généralement solide, la *répartition* des compétences et des possibilités d'éducation ainsi que des réalisations est inégale à travers les régions et les groupes. Alors que des provinces comme la Colombie-Britannique,

l'Alberta et l'Ontario sont performantes, d'autres provinces et territoires ont du mal à maintenir la cadence, et si l'on effectue l'analyse selon des critères comme celui du statut d'autochtone ou d'immigrant et le sexe, nous constatons une répartition inégale de possibilités et de réalisations. Trop souvent, la participation et les réalisations ne sont pas déterminées par choix mais plutôt par les circonstances que ne maîtrise pas l'individu.

Après avoir discuté brièvement de la manière dont les compétences et l'éducation supérieure contribuent au bien-être économique, social et individuel, ce document examine deux défis clés—excellence et équité—et conclut en proposant six choix politiques pour améliorer la performance canadienne.

¹ M. Grant, *The Economic Impact of Post-Secondary Education in Canada* (Ottawa: The Conference Board, à paraître 2014).
² OCDE, *Regards sur l'éducation 2013 : Note—pays Canada* (Paris: OECD, 2013). http://www.oecd.org/edu/Canada_EAG2013%20Country%20Note.pdf
³ OCDE, *Regards sur l'éducation 2013 : Note pays—Canada*.

Fondements pour la santé, la prospérité et le bien-être

Le fait qu'une population possède de hautes compétences et de l'éducation est essentiel à l'atteinte d'une gamme de résultats économiques et sociaux, ainsi qu'à l'amélioration de la santé et du bien-être des individus mêmes. Ces éléments fournissent les motivations de base pour améliorer les compétences et l'éducation pour l'atteinte d'une meilleure performance canadienne.

1. *Les compétences et l'éducation constituent des déterminants clés de la productivité économique et de la croissance.* Depuis 1960, 55 pour cent de la variation de la croissance économique parmi les pays de l'OCDE s'explique par la différence des compétences moyennes en littératie⁴. Grâce à son très haut niveau de compétences et d'éducation supérieure, il n'est pas surprenant de constater que le Canada se situe parmi les pays les plus développés et les plus prospères du monde. Mais du fait qu'il compte moins de diplômés de grades avancés (ex., maîtrise et doctorat)⁵, et d'un mauvais historique de la formation en milieu de travail⁶, il n'est également pas surprenant de constater que le Canada ait, pour de nombreuses années, du retard par rapport à ses pairs en matière d'innovation et de croissance de la productivité⁷.

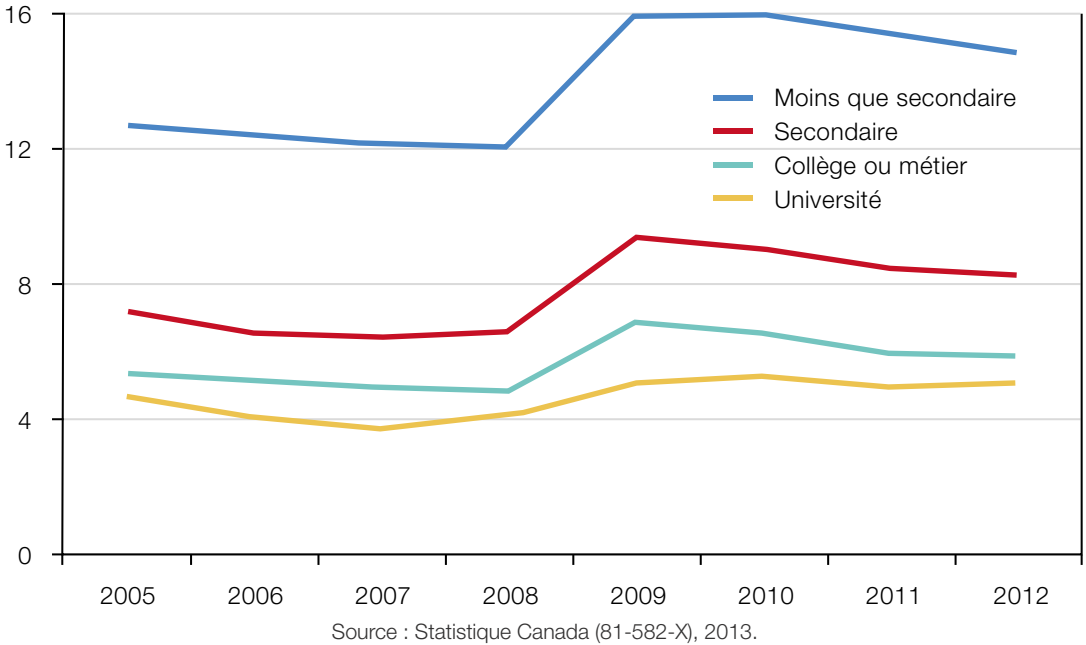
2. *Les personnes qui possèdent de fortes compétences essentielles sont plus enclines à achever leurs études secondaires et postsecondaires, et d'accéder par la suite à de bonnes carrières.* L'Enquête auprès des jeunes en transition révèle « une forte corrélation entre l'aptitude à la lecture et les réalisations en matière d'éducation »⁸. Les étudiants canadiens âgés de 15 ans qui ont effectué le test du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE et dont les notes se classaient dans le dernier quartile pour l'aptitude à la lecture « étaient beaucoup plus susceptibles de décrocher au secondaire et moins susceptibles de finir une année d'éducation postsecondaire que ceux qui se situaient dans le quartile le plus élevé des pointages en lecture ». En outre, les élèves canadiens dont le pointage se situait dans le quartile le plus élevé en lecture « étaient 20 fois plus susceptibles de se rendre à l'université que ceux dans le niveau PISA le moins élevé »⁹.

3. *Les individus possédant des compétences et une éducation avancées obtiennent de meilleurs résultats dans le marché de l'emploi que ceux qui n'en possèdent pas.*

Les Canadiens détenteurs de diplômes universitaires, collégiaux ou certificats d'école de métiers bénéficient de niveaux plus élevés d'emploi et de niveaux inférieurs de chômage que ceux qui ne détiennent qu'un diplôme d'études secondaires ou moins¹⁰. (Voir « taux de chômage chez les moins de 15 ans et plus, par réalisation scolaire »). Alors que ceux qui ne détiennent pas de diplôme d'études secondaires

ont un taux d'emploi de 55 pour cent seulement, ceux qui détiennent un diplôme universitaire ou collégial ont des taux d'emploi de 82 et 81 pour cent respectivement¹¹. Il existe des différences entre disciplines et régions, mais en moyenne, les diplômés d'études supérieures âgés de 25 à 64 ans gagnent 39 pour cent de plus que les diplômés d'études secondaires.²

Les taux de chômage chez les 15 ans et plus, par réalisation scolaire, Canada, 2005 à 2012 (exprimé en pourcentage)



4. *Les Canadiens ayant atteint un niveau élevé d'éducation sont plus actifs dans leurs collectivités et en politique.* Les Canadiens diplômés d'universités ou de collèges sont beaucoup plus susceptibles de faire du bénévolat dans leurs collectivités que ceux diplômés du cycle secondaire ou moins. En 2010, 58 pour cent des adultes diplômés d'universités et 45 pour cent détenant un diplôme ou certificat postsecondaire ont déclaré se livrer au bénévolat, à comparer à 45 pour cent qui détiennent un diplôme d'études secondaires et seulement 37 pour cent des adultes ne possédant pas de diplôme secondaire¹³. Dans le même ordre d'idées, une analyse de l'élection fédérale de 2012 indique qu'alors que 78 pour cent des détenteurs de diplôme universitaire avaient voté, 60 pour cent ou moins de ceux qui n'avaient qu'un diplôme secondaire ou moins avaient voté¹⁴.

trouver, comprendre et d'appliquer les renseignements en matière de santé; de se retrouver dans le système de santé; et d'acquérir les ressources nécessaires à un style de vie sain¹⁵. Compte tenu du fait que le taux canadien élevé en matière d'éducation de troisième niveau, il n'est pas surprenant de constater que les Canadiens se classent mondialement parmi les citoyens en meilleure santé¹⁶.

Les compétences et l'éducation supérieure offrent des avantages additionnels qu'il est difficile de quantifier, mais qui sont tout aussi importants pour le bien-être de la personne que pour la collectivité. Les contributions artistiques et culturelles de ceux qui ont étudié les beaux-arts et acquis des compétences enrichissent nos collectivités. La capacité des experts et des citoyens de résoudre les problèmes politiques, comme le sans-abrisme, la santé publique, le multiculturalisme et l'intégration, l'infrastructure des transports, est enrichie grâce à l'éducation supérieure et le perfectionnement professionnel. Et les personnes qui ont atteint des niveaux plus élevés de compétences et d'éducation sont également mieux nanties pour l'acquisition de la connaissance de soi et du monde, et pour la participation à une réflexion critique sur soi-même, la collectivité et le monde.

5. *Les compétences avancées et l'éducation supérieure sont associées à une meilleure santé mentale et physique.* À mesure qu'augmente les réalisations en matière d'acquisition de compétences et d'éducation, la capacité de trouver un emploi sûr et bien rémunéré augmente aussi; de

⁴ S. Coulombe, J.F. Tremblay et S. Marchand, « Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE » (Ottawa : Statistique Canada, 2004).

⁵ Conference Board du Canada, *Advanced Skills and Innovation* (Ottawa: The Conference Board, 2011) <http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/innovation.aspx>.

⁶ D. Munro, *Developing Skills: Where Are Canada's Employers?* (Ottawa: The Conference Board, 2014). http://www.conferenceboard.ca/topics/education/commentaries/14-03-20/developing_skills_where_are_canada_s_employers.aspx.

⁷ Conference Board du Canada, *Advanced Skills and Innovation*.

⁸ CMEC, À la hauteur : Résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE (Toronto: CMEC, 2013).

⁹ CMEC, À la hauteur, 10.

¹⁰ Statistique Canada, « Taux de chômage de la population âgée de 15 ans et plus, selon le niveau de scolarité, Canada, 1990 to 2012 ».

¹¹ Ministère de la formation et des collèges et universités, *Statistiques sur le marché du travail de l'Ontario pour janvier 2012*, 2.

¹² OCDE, *Regards sur l'éducation 2013 : Note pays—Canada*.

¹³ M. Vézina et S. Crompton, *Bénévolat au Canada* (Ottawa : Statistique Canada, 2012), 41,42.

¹⁴ S. Uppal et S. LaRochelle-Côté, *Facteurs associés à la électorale* (Ottawa : Statistique Canada, 2012), 6.

¹⁵ Administrateur en chef de la santé publique au Canada, *Rapport annuel sur l'état de la santé publique au Canada 2008 – Réduire les disparités* (Ottawa : Agence de la santé publique au Canada, 2008). Voir le chapitre 3.

¹⁶ World Health Organization, *Canada: Health Profile* (Geneva: WHO, 2013). www.who.int/gho/countries/can.pdf.

Excellence

Les avantages qu’offrent les compétences et l’éducation supérieure sont évidents. Cependant, les Canadiens sont-ils suffisamment compétents et éduqués pour tirer profit de la gamme complète des avantages? Le Canada produit-il suffisamment de diplômés possédant les *compétences adéquates* pour soutenir et améliorer la compétitivité économique et le bien-être social du Canada?

Réalisations en matière d’éducation supérieure

Plus de la moitié des Canadiens (âgés de 25 à 64 ans) détenaient un diplôme universitaire ou collégial en 2011 —le taux le plus élevé des pays de l’OCDE, bien supérieur à la moyenne de 32 pour cent¹⁷. Douze autres pour cent des Canadiens détiennent des certificats d’écoles de métiers, ce qui fait que deux tiers des Canadiens détiennent une forme ou l’autre de diplôme ou de certificat postsecondaire¹⁸. La proportion canadienne de diplômés d’université (27 pour cent) est légèrement plus élevée que la moyenne de l’OCDE (23 pour cent) et notre proportion de diplômés de collèges (25 pour cent) est la plus élevée du monde et s’établit au double de la moyenne de l’OCDE (10 pour cent¹⁹).

Au total, le taux de réalisation d’éducation de troisième cycle au Canada s’établit actuellement à 11 pour cent de plus qu’en 2001 —dû en premier lieu à une participation plus élevée à l’éducation postsecondaire chez les jeunes canadiens.

- 57 pour cent des Canadiens de 25 à 34 ans détiennent un diplôme d’études supérieure comparativement à une moyenne de 39 pour cent parmi les pays de l’OCDE. Cela comprend les diplômes universitaires (32 pour cent), collégiaux (22 pour cent) et autres certificats ne concernant pas des métiers (3 pour cent²⁰).
- 43 pour cent des Canadiens de 55 à 64 ans détiennent ces types de diplômes—y compris les diplômes universitaires (20 pour cent), collégiaux (18 pour cent), et autres (4,5 pour cent²¹). Ainsi, des travailleurs plus instruits sont appelés à remplacer ceux qui se prévaudront de la retraite.

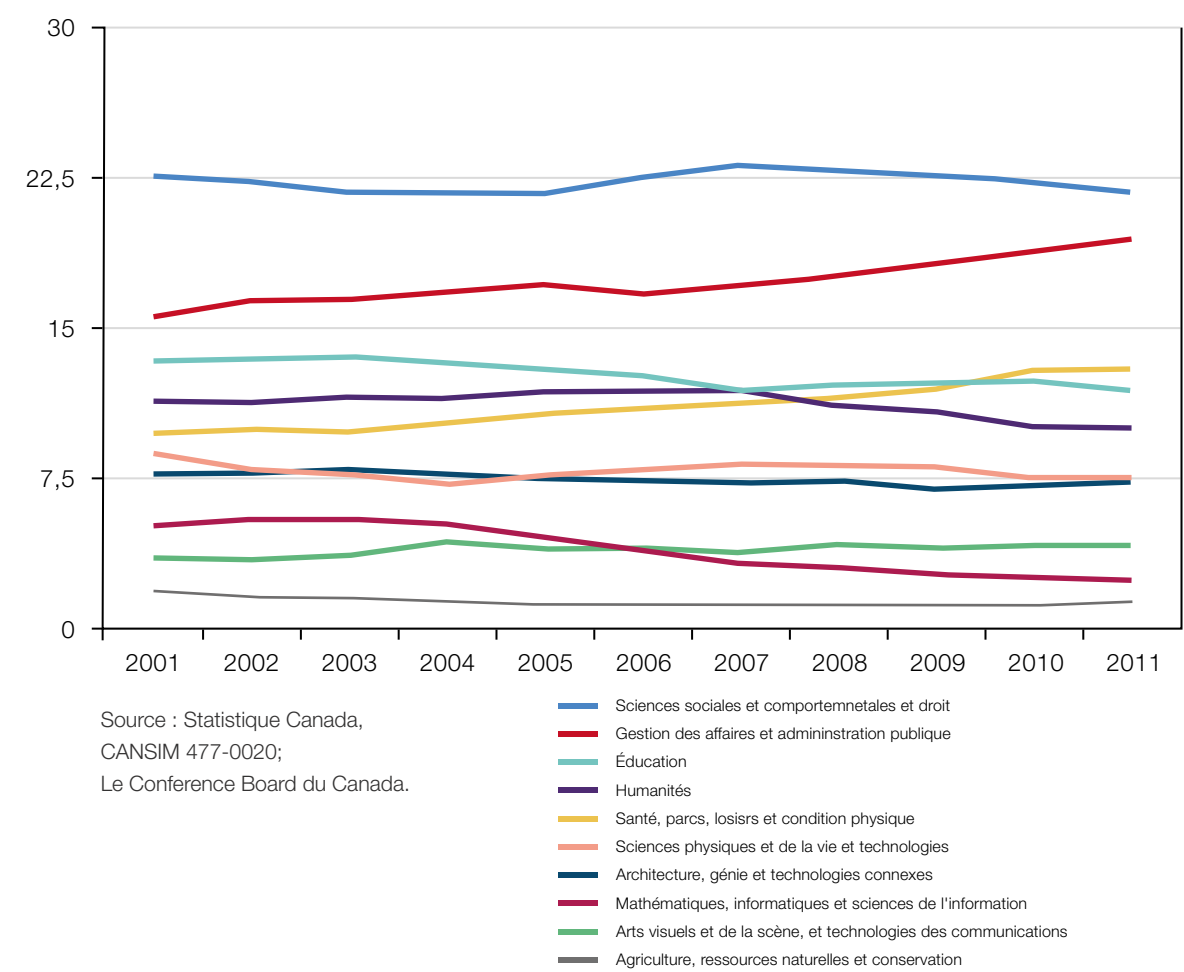
Seuls 10,7 pour cent des Canadiens âgés de 25 à 34 ans détiennent des certificats d’écoles de métiers par rapport à 12,8 pour cent des Canadiens âgés de 55 à 64 ans²². Alors que cette dernière cohorte prend sa retraite, le Canada pourrait devoir face à des pénuries dans des métiers spécialisés clés—bien que cela soit tributaire du niveau et des types particuliers de demande de l’industrie.

¹⁷ OCDE, *Regards sur l’éducation 2013 : Notes pays—Canada*.
¹⁸ Statistique Canada, *Scolarité au Canada : niveau de scolarité, domaine d’études et lieu des études* (Ottawa : Statistique Canada, 2013). <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-012-x/99-012-x2011001-eng.pdf>
¹⁹ Statistique Canada, *Indicateurs de l’éducation au Canada : une perspective internationale* (Ottawa : Statistique Canada, 2014). Tableau A.1.3. <http://www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/322/Education-Indicators-Canada-International-Perspective-2013.pdf>
^{20, 21} Statistique Canada, *Éducation au Canada; Statistique Canada, Indicateurs de l’éducation au Canada*. Tableau A.1.3.
²² Statistique Canada, *Indicateurs de l’éducation au Canada*. Tableau A.1.3.

Domaines d'étude

Les Canadiens obtiennent des titres de compétence dans une large gamme de domaines. Parmi les 25-64 ans, la majorité des diplômes relève du domaine de la gestion des affaires et de l'administration publique (20 pour cent); des sciences sociales et du comportement et du droit (17 pour cent); de l'éducation (13 pour cent); de l'architecture, du génie et des technologies connexes (12 pour cent); des humanités (11 pour cent); et de la santé et domaines connexes (9 pour cent).²³ Les diplômés récents sont les plus susceptibles de détenir des diplômes en sciences sociales et sciences comportementales; en gestion des affaires et administration publique; et en santé et les domaines connexes. (Voir « Proportion des diplômes d'études de premier cycle universitaires décernés tous les ans, par discipline, 2001 à 2011 »).

Proportion des diplômes d'études de premier cycle universitaires décernés tous les ans, par discipline, 2001 à 2011 (exprimé en pourcentage)



Diplômes STIM

Près de 25 pour cent de tous les diplômes relèvent des disciplines STIM—science, technologie, ingénierie et mathématiques. Quelque 26 pour cent des diplômes de maîtrise et 53 pour cent des doctorats relèvent des disciplines STIM²⁴. Bien que le Canada compte plus de diplômés universitaires dans les domaines des STIM que la moyenne de l'OCDE²⁵, nous sommes à la traîne de concurrents internationaux clés comme la Finlande et l'Allemagne qui ont fait aux sciences une part fondamentale de leurs cultures éducationnelles²⁶.

De plus, les immigrants détiennent plus de la moitié des diplômes STIM au Canada (51 pour cent) bien qu'ils ne représentent qu'un quart des adultes²⁷. Cela porte à penser que le Canada s'appuie surtout sur une stratégie de recrutement international plutôt que sur les diplômes locaux en STIM. Compte tenu de l'importance de ces disciplines qui mènent à l'innovation—notamment l'innovation commerciale et l'innovation en santé, éducation, services sociaux et autres organismes publics—et la concurrence mondiale naissante de la part de diplômés STIM, le Canada doit en faire plus en matière de développement local.

Diplômes avancés

Le Canada a également besoin de plus de détenteurs de diplômes avancés pour contribuer à l'innovation—aussi bien l'innovation commerciale que sociale. Une étude du Conference Board sur les compétences avancées et l'innovation a conclu que les associations entre le nombre de doctorats par 100 000 habitants et le nombre de brevets par population et dépenses des entreprises en R et D—d'importants indicateurs du rendement en innovation²⁸. Une étude portant sur l'Irlande a conclu que « les entreprises actives en R et D qui emploient des chercheurs détenteurs de doctorats exhibent des taux de brevetage 2,5 fois plus élevés que des entreprises équivalentes qui n'emploient pas des chercheurs détenteurs de doctorats²⁹ ». Parce qu'ils valorisent la recherche et comprennent ses méthodes, les détenteurs de diplômes supérieurs des secteurs privé et public constituent une communauté de soutien et de réception en matière de recherche et développement—une faiblesse clé du rendement canadien en innovation.

Alors que le nombre de diplômes de maîtrise et de doctorat décernés annuellement à des Canadiens a doublé au cours des deux précédentes décennies, nous accusons encore du retard par rapport à nos homologues internationaux³⁰. Le Canada se classe en deçà de la moyenne de l'OCDE en matière de diplômes décernés annuellement par habitant³¹ et se classe au 15^e rang sur 16 compétiteurs internationaux en termes de doctorats par habitant³². À la lumière du mauvais rendement canadien en matière d'innovation au cours des deux dernières décennies³³, le Canada ne peut plus négliger d'augmenter le nombre de détenteurs de diplômes avancés et d'exploiter leurs compétences plus efficacement aussi bien dans le secteur privé que le secteur public.

²³ Statistique Canada, *Éducation au Canada*, 7.
²⁴ Statistique Canada, *Éducation au Canada*, 14.
²⁵ C. Cheung, Y. Guillemette et S. Mobasher-Fard, « Tertiary Education: Developing Skills for Innovation and Long-Term Growth in Canada ». *OECD Economics Department Working Papers*, No. 991. (Paris: OECD, 2012), 26.
²⁶ Conference Board du Canada, *Percentage of Graduates in Science, Math, Computer Science, and Engineering* (Ottawa: Conference Board, 2014). <http://www.conferenceboard.ca/hcp/details/education/graduates-science-math-computer-science-engineerin.aspx>
²⁷ Statistique Canada, *Éducation au Canada*, 15.
²⁸ Conference Board du Canada, *Advanced Skills and Innovation*.
²⁹ Advisory Science Council, *The Role of PhDs in the Smart Economy* (Dublin: Forfas, December 2009), ix.
³⁰ Statistique Canada, Tableau 477-0020.
³¹ Cheung, Guillemette and Mobasher-Fard, "Tertiary Education," 8.
³² Conference Board du Canada, *PhD Graduates* (Ottawa: Conference Board, 2014). <http://www.conferenceboard.ca/hcp/details/education/phd-graduates.aspx>
³³ Conference Board du Canada, *How Canada Performs—Innovation* (Ottawa: Conference Board, 2014).

Réalisations en
matière de compétences

Les réalisations canadiennes en matière d'études plus avancées comptent parmi les plus développées du monde, pourtant notre développement de compétences clés est moins marquant que nos succès éducationnels porteraient à croire.

Littératie, numératie et résolution de
problèmes au moyen de la technologie

Le Programme pour l'évaluation internationale des adultes (PIAAC) de l'OCDE indique que la moyenne des Canadiens pointe ainsi :

- correspond à la moyenne de l'OCDE en matière de *littératie*;
- au-dessous de la moyenne de l'OCDE en matière de *numératie*; et
- au-dessus de la moyenne de l'OCDE en matière d'*utilisation de la technologie pour résoudre les problèmes*³⁴.

Bien que le dernier résultat soit positif, le Canada devrait en faire plus étant donné que les adultes ayant reçu une éducation postsecondaire obtiennent généralement de meilleures évaluations que ceux qui n'en ont pas reçu, et que l'on compte proportionnellement plus de diplômés du cycle postsecondaire au Canada que dans les autres pays.

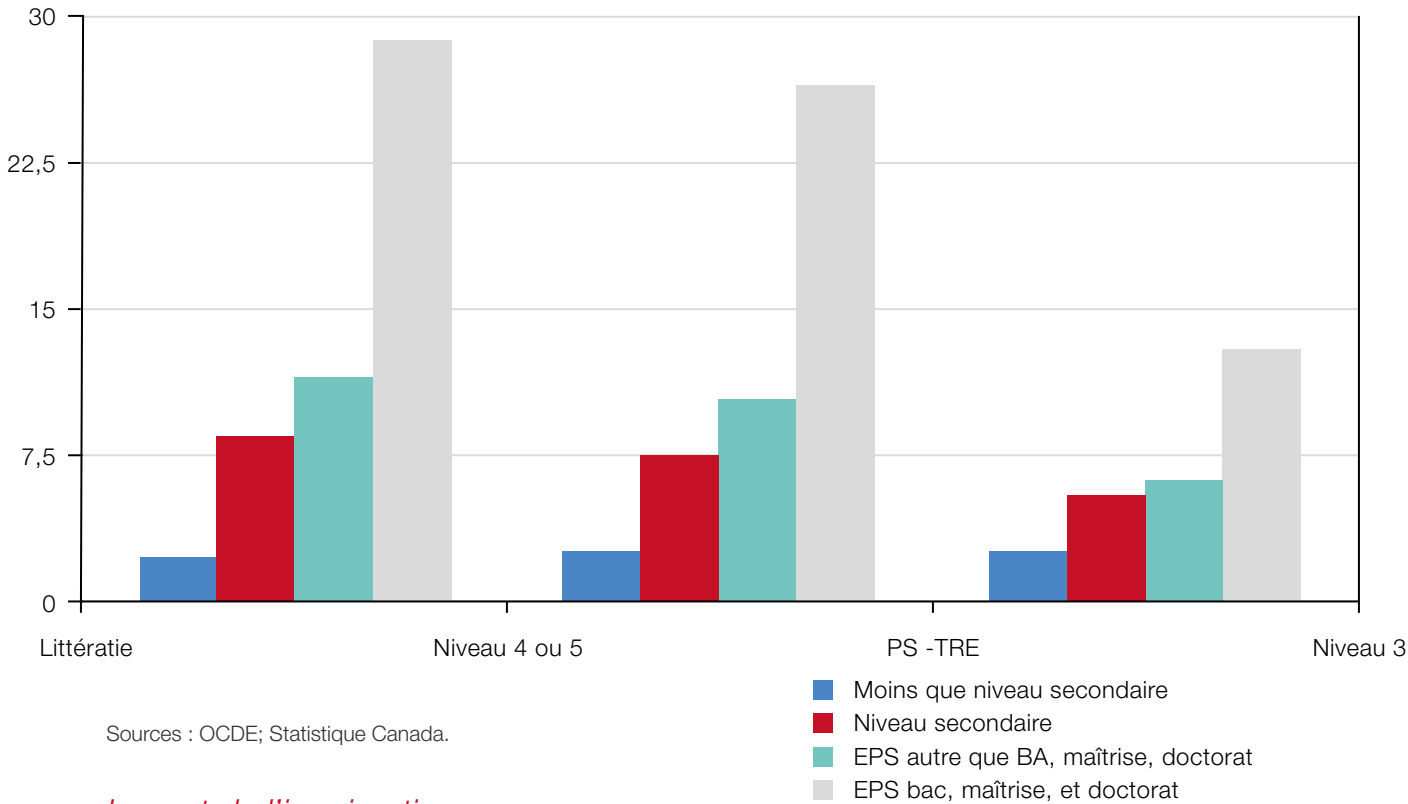
(Voir « Maîtrise des compétences importantes selon le diplôme »). En réalité, les Canadiens détenteurs de diplômes supérieurs ont de moins bonnes évaluations que les détenteurs de diplômes supérieurs d'autres pays. Par exemple :

- Les Canadiens détenteurs d'un diplôme de troisième cycle n'ont obtenu que 290 points (sur 500) en *littératie*, c'est-à-dire moins que la moyenne de l'OCDE qui est de 297. Seuls trois pays ont obtenu des pointages inférieurs³⁵;
- Seuls 47 pour cent des Canadiens détenant des diplômes de troisième cycle se sont placés au 3^e niveau ou plus en *résolution de problèmes au moyen de la technologie*, par rapport à la moyenne de l'OCDE de 52 pour cent, plaçant ainsi le Canada au 14^e rang des 19 pays enquêtés³⁶.

³⁴ Statistique Canada, *Les compétences au Canada : Premiers résultats du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC)* (Ottawa : Statistique Canada, 2013). <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-555-x/89-555-x2013001-fr.pdf>
³⁵ OCDE, *OCDE Perspectives sur les compétences 2013*, 119. Voir Tableau A3.9 (L) et données <http://dx.doi.org/10.1787/888932901011>.
³⁶ OCDE, *OCDE Perspectives sur les compétences 2013*. Voir Tableau A3.10 (P) et données <http://dx.doi.org/10.1787/888932901030>.



Maîtrise des compétences importantes selon le diplôme (exprimé en pourcentage)



Sources : OCDE; Statistique Canada.

Impact de l'immigration

Cela s'explique partiellement par les différences de pointages entre immigrants et non immigrants détenteurs de diplômes. Alors que les « natifs, langue première » diplômés d'université au Canada obtiennent 313 en littératie—supérieur à la moyenne de l'OCDE de 307 —« les non natifs du Canada, langue première étrangère » diplômés d'université au Canada obtiennent 275—par rapport à une moyenne OCDE de 273. Faisant abstraction des pointages des immigrants, le Canada se placerait au 7^e rang (plutôt qu'au 13^e) en littératie. Au contraire, les diplômés de collège « natifs du Canada, langue première canadienne » y obtiennent 281—soit moins que la moyenne de 287 de l'OCDE—alors que les diplômés nés à l'étranger, langue

première étrangère obtiennent 251—par rapport à une moyenne de 253 de l'OCDE³⁷.

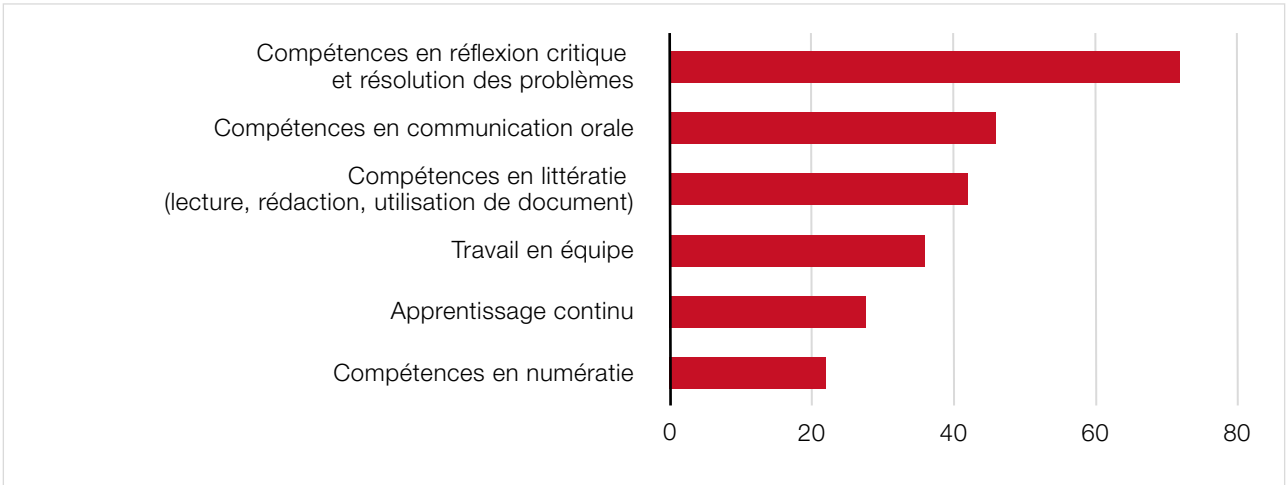
La proportion plus élevée d'immigrants du Canada explique certains résultats inférieurs à ce qu'on attendait en littératie chez les diplômés d'université et porte à croire que le système d'instruction supérieure soit plus performant qu'on ne le pensait. Mais au plan des compétences que possèdent la main-d'œuvre et leur contribution aux résultats sociaux et économiques, le fait que tant de Canadiens et de résidents permanents possèdent des compétences moins qu'idéales en littératie, numératie et résolution de problèmes constitue un phénomène à examiner de plus près.

Compétences essentielles

Les compétences essentielles sont celles qui « fournissent les fondements pour l'apprentissage de toutes les autres compétences et permettent aux gens d'évoluer dans leurs emplois et de s'adapter aux changements du milieu de travail³⁸ ». Malheureusement, les Canadiens semblent posséder de plus faibles compétences essentielles que ne l'exige le succès économique et individuel. Par exemple, une enquête datant de 2013 auprès de 1 500 employeurs ontariens révèle de sérieuses inquiétudes à propos des compétences

essentielles des travailleurs de l'Ontario³⁹. Plus de 70 pour cent des employeurs ont fait état de failles en matière de compétences en réflexion critique et résolution de problèmes des employés actuels et potentiels. Près de la moitié ont fait état de compétences insuffisantes en communication orale (46 pour cent) et en littératie (42 per cent) dans la main-d'œuvre. (Voir « Lacunes dans les compétences essentielles »). Les entreprises canadiennes et les Canadiens ne peuvent s'attendre à exceller face à de telles lacunes.

Lacunes dans les compétences essentielles (Pourcentage d'employeurs constatant des lacunes)



Source : Le Conference Board du Canada, Ontario Employers Skills Survey.

³⁷ Tous les résultats de ce paragraphe de A. Parkin, « Is Canada's Post-Secondary System Prepared for the Challenges of the 21st Century? » Exposé prononcé au Skills and Post-Secondary Education Summit 2013, Toronto, du 5 au 7 novembre 2013.
³⁸ ABC Life Literacy Canada, 9 Essential Skills. 2013. <http://abclifeliteracy.ca/nine-essential-skills>
³⁹ D. Munro et J. Stuckey, The Need to Make Skills Work: The Cost of Ontario's Skills Gap (Ottawa: Conference Board, 2013).

Compétences en innovation

Les Canadiens effectuent généralement des études supérieures et le Canada se classe très favorablement s’agissant de comparaisons de résultats et de la qualité de la recherche⁴⁰. Le rendement des entreprises canadiennes en innovation est plutôt faible—recevant la note « D » et occupant la 13^e place sur les 16 pays de la *Report Card on Innovation* du Conference Board du Canada⁴¹. Bien que la faiblesse de la performance en innovation puisse s’expliquer par plusieurs facteurs, les compétences inadéquates en innovation et en commercialisation constituent une pièce essentielle du casse-tête⁴².

Les entreprises canadiennes classent constamment les compétences parmi les facteurs nécessaires au succès de l’innovation. Dans l’enquête *Survey on Innovation Metrics and Management* du Conference Board, 40 pour cent des entreprises ont déclaré que les compétences, les attitudes et les comportements des employés constituent « les éléments critiques de la compétitivité » pour l’innovation, en quatrième place sur 19 facteurs essentiels au succès de l’innovation⁴³. Dans l’*Enquête sur l’innovation et les stratégies d’entreprise* de Statistique Canada, le manque de compétences a été qualifié par plus du quart des entreprises

d’obstacle à l’innovation—occupant la deuxième place parmi les obstacles les plus mentionnés⁴⁴.

Pour améliorer le rendement canadien en innovation nous devons rehausser nos compétences en innovation. Nombre d’établissements d’EPS ont adopté d’importantes mesures pour intégrer les compétences en innovation à leurs programmes, mais il est facilement possible d’en proposer plus et de mener des évaluations systématiques pour décider de ce qui produit les meilleurs résultats en matière de formation des compétences en innovation⁴⁵.

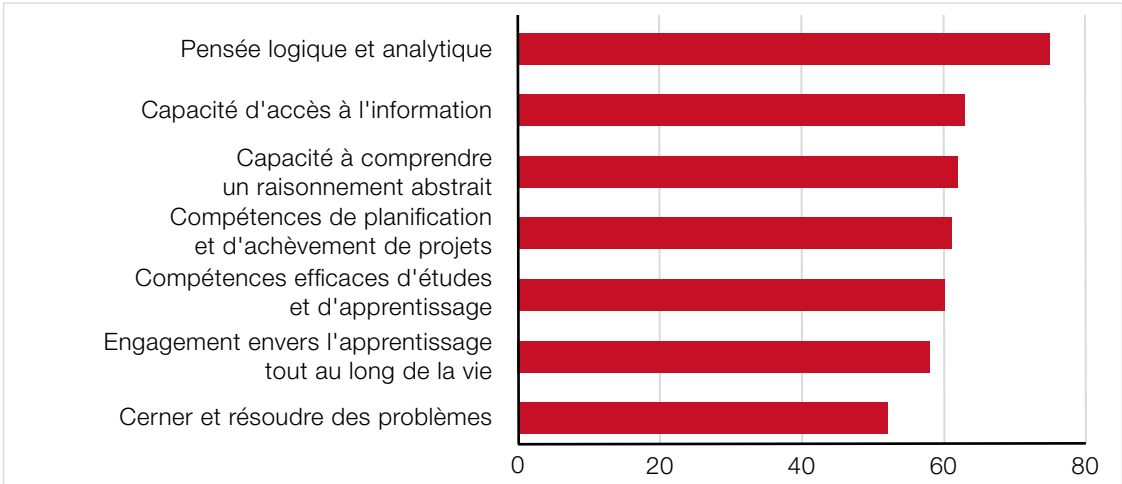
Opinions des diplômés universitaires relativement à la réalisation des compétences

Les opinions des diplômés universitaires viennent souligner nombre d’inquiétudes relativement aux compétences. Une enquête datant de 2012 menée auprès de 15 000 étudiants de premier cycle en passe d’obtenir leur diplôme ne pensaient pas que l’université contribuait beaucoup et énormément à leur connaissance de leur sujet et seuls 45 pour cent déclaraient être prêts à poursuivre d’autres études supérieures ou professionnelles⁴⁶.

En ce qui concerne d’autres compétences, les opinions des diplômés à propos de la contribution de l’université à leur formation étaient plutôt décevantes. (Voir le graphique « Contribution de l’éducation universitaire à la formation des compétences »). Les

mesures subjectives de la réalisation des compétences posent problème, mais le fait que de si nombreux diplômés croient que leur instruction universitaire n’a pas contribué à leur perfectionnement soulève de sérieuses questions sur la qualité de l’éducation supérieure.

Contribution de l’éducation universitaire à la formation des compétences (Pourcentage des diplômés répondant « beaucoup » ou « énormément »)



Source : Consortium canadien de recherche sur les étudiants universitaires.

⁴⁰ Conseil canadien des académies, *L’État de la science et de la technologie au Canada*, 2012 (Ottawa : Conseil des académies canadiennes, 2013).

⁴¹ Conference Board du Canada, *How Canada Performs—Innovation* (Ottawa: Conference Board, 2014).

⁴² Le rapport du Conference Board du Canada intitulé « Innovation Skills Profile 2.0 » définit les compétences, attitudes et comportements chez les employés et les gestionnaires qui contribuent à l’innovation -- notamment des compétences relatives à la créativité, à la résolution de problèmes, à l’évaluation et à la prise de risques, à l’établissement de relations, à la communication et à la mise en oeuvre. *Innovation Skills Profile 2.0* (Ottawa: Conference Board, 2014). <http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC/PDFS/InnovationSkillsProfile.sflb>

⁴³ D. Watt et D. Munro, *Skills for Business Innovation Success: It’s People Who Innovate* (Ottawa: Conference Board, 2014), 15.

⁴⁴ Industrie Canada, *Enquête sur l’innovation et les stratégies d’entreprise* (Ottawa : Statistique Canada, 2009). <http://www.ic.gc.ca/eic/site/eas-aes.nsf/fra/ra02097.html>

⁴⁵ D. Watt et D. Munro, *Skills for Business Innovation Success*.

⁴⁶ Consortium canadien de recherche sur les étudiants universitaires. *Enquête de 2013 auprès des étudiants de première année*. (CCREU, 2013).

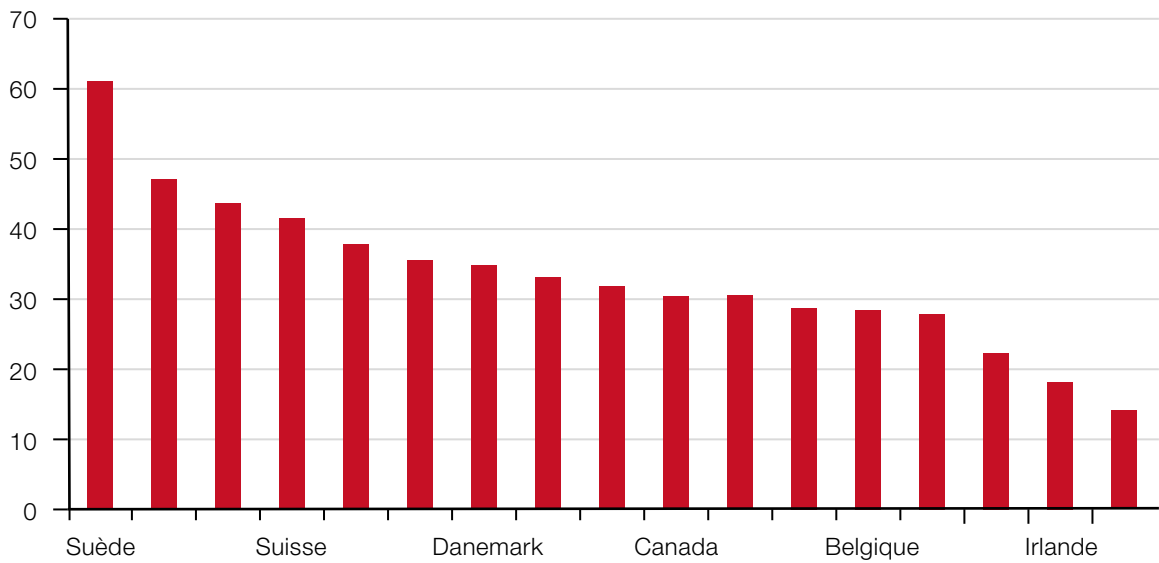
Apprentissage à vie et perfectionnement des compétences en milieu de travail

Les établissements d’enseignement postsecondaires (EPS) sont essentiels au perfectionnement des compétences qui contribuent au bien-être économique, social et personnel, et il y a des possibilités d’amélioration. La formation en milieu de travail et l’apprentissage à vie sont également importants, mais le passé canadien dans ces domaines a été plutôt décevant. En 2009, seulement 31 pour cent des adultes canadiens avaient participé sous une forme ou l’autre d’éducation informelle liée à l’emploi. Cela était légèrement supérieur à la moyenne OCDE (28 pour cent), mais en retard par rapport au pays en tête du classement comme la Suède (61 pour cent), la Norvège (47 pour cent), et la Finlande (44 pour cent⁴⁷). (Voir « Participation des adultes à une éducation informelle liée à l’emploi ».)

Bien que plus de Canadiens aient participé en 2009 (31 pour cent) qu’en 2003 (25 pour cent), notre rendement par rapport à nos homologues internationaux a chuté. En 2003, le taux moyen de participation de 13 pays comparables pour lesquels des données étaient disponibles était de 23 pour cent — un taux que le Canada a dépassé de 2 points de pourcentage. Mais en 2009, ces mêmes 13 pays avaient un taux moyen de

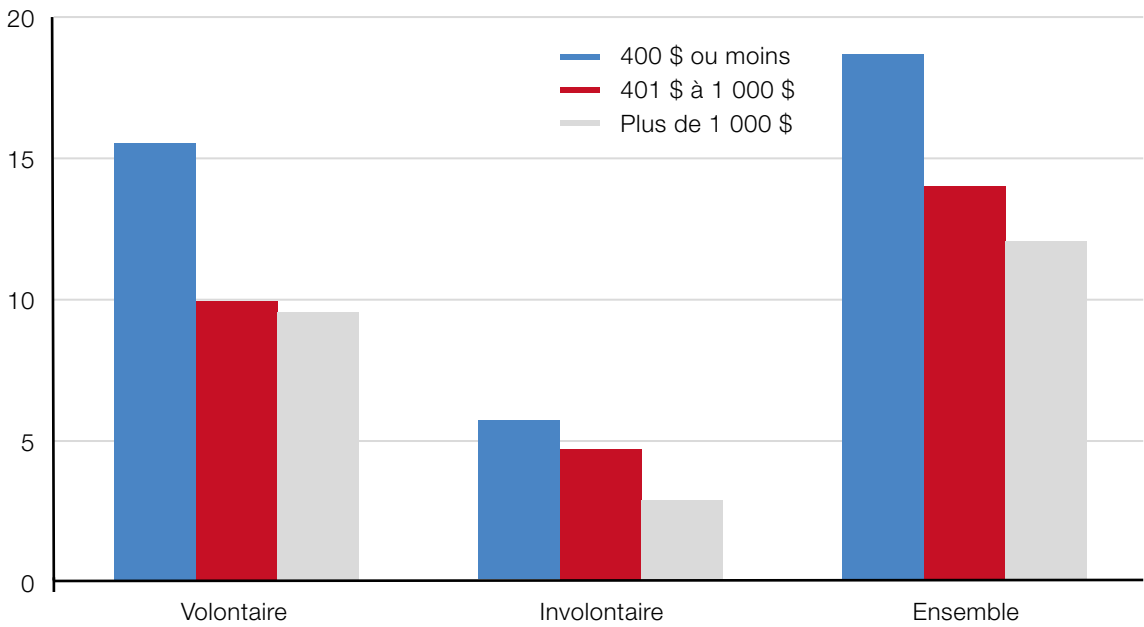
participation de 33 pour cent — le taux du Canada était inférieur de 2 points de pourcentage⁴⁸. En réalité, d’autres preuves indiquent que les dépenses des employeurs en formation a chuté d’environ 40 pour cent au cours des deux dernières décennies⁴⁹. Par souci d’équité, les employeurs qui investissent dans le perfectionnement des compétences des employés sont confrontés à un investissement risqué — celui de voir les employés qui ont été formés faire l’objet de « maraudage », il existe des preuves à cet effet⁵⁰. Même si le maraudage constitue un faible risque, la croyance répandue qui veut que cela existe perpétue un problème collectif d’action. Lorsque les employeurs investissent les risques perçus font qu’ils le font effectivement dans des compétences précises pour des travaux et emplois précis plutôt qu’un investissement dans des compétences plus générales et transférables⁵¹. La situation se perpétue malgré le fait que les investissements dans une formation plus généraliste puissent améliorer les taux de rétention des employés. (Voir le graphique intitulé « Taux de roulement, selon les dépenses en FAP [formation, apprentissage, perfectionnement] par employé »).

Participation des adultes à une éducation informelle liée à l’emploi, 2009 ou l’année la plus récente (exprimé en pourcentage)



Source : OCDE, Regards sur l’éducation 2011 (Indicateur C5).

Taux de roulement, selon les dépenses en FAP par employé, 2008 (exprimé en pourcentage)



Source : Le Conference Board du Canada, Learning and Development Outlook, 2009.

Même lorsque la formation en milieu de travail est proposée, nombre de participants potentiels font face à des obstacles à la participation. Ils sont nombreux à se trouver confrontés au manque de temps et de ressources, leur emplacement, leur santé et leur confiance⁵². Et ceux qui participent à un programme de perfectionnement de compétences, dont les frais sont assumés par l'employeur, ont généralement atteint un niveau plus élevé d'éducation et acquis plus de compétences que ceux qui ne participent pas. En 2008, « plus des deux-tiers des travailleurs détenant un diplôme universitaire ont participé à une formation structurée, alors que seulement 22 pour cent de ceux ne

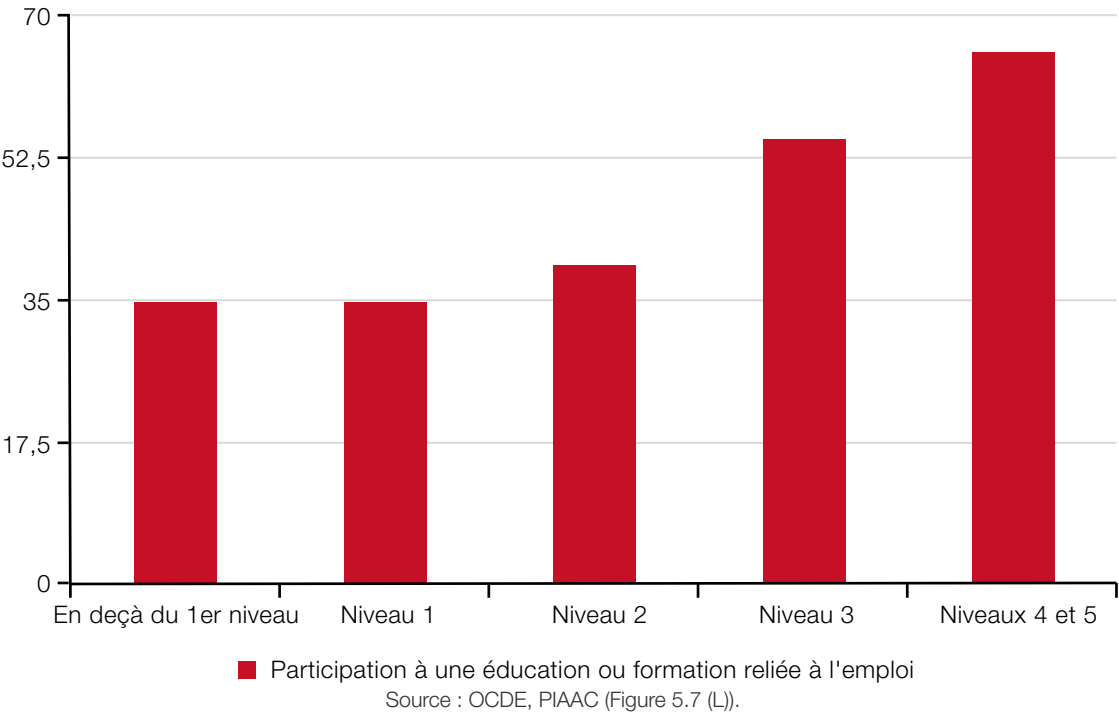
détenant pas de diplôme d'études secondaires participaient⁵³ ». Les résultats du PIAAC indiquent que la participation à des formations reliées à l'emploi augmente les capacités en littératie. (Voir « Participation des Canadiens à une éducation ou une formation reliée au travail, par niveau de littératie »).

Ceux qui possèdent une éducation supérieure et plus de compétences sont tout simplement plus susceptibles de recevoir un surcroît de perfectionnement des compétences alors que ceux qui ont le plus besoin de formation sont les moins susceptibles d'en obtenir. Cela peut avoir des effets pervers et durables à vie.

Le fait de reconnaître qu'une bonne formation en milieu de travail ne dépend pas uniquement du comportement de l'employeur, mais également des employés ainsi que d'autres parties concernées. Il est cependant vrai que la faiblesse de l'investissement de l'employeur en formation exacerbe les pressions dues aux compétences et empêche les entreprises et les employés de devenir plus compétitifs. Même si de nombreux employeurs soulèvent des inquiétudes dues aux pénuries de compétences, ils ne sont pas nombreux à adopter des mesures pour remédier à ce problème. Dans le cadre d'une politique d'excellence en matière de compétences et d'éducation supérieure au Canada, les employeurs doivent assumer une plus grande part de responsabilité à ce chapitre de manière à produire en fin de compte des plus grands avantages pour eux-mêmes.⁵⁴ Toutes les parties concernées devraient elles aussi adopter des mesures pour atténuer les obstacles qu'affrontent les Canadiens qui profiteraient de possibilités de perfectionnement des compétences.

le fondement sur lequel repose l'apprentissage futur, et leur acquisition au plus tard à 15 ans contribue à expliquer le rendement en matière de perfectionnement futur des compétences. Bien que le système scolaire actuel ne soit pas inscrit dans la portée de ce document, un regard rapide sur la possession de compétences par les jeunes Canadiens de 15 ans présente une image utile de l'état de préparation des participants et travailleurs canadiens à l'acquisition d'une éducation supérieure.

Participation des Canadiens à une éducation ou à une formation reliée à l'emploi par niveau de littératie (exprimé en pourcentage)



Compétences essentielles

De bonnes compétences—notamment en lecture, mathématiques et sciences—chez les élèves du système scolaire (12 années) façonnent et contraignent les possibilités futures de perfectionnement des compétences et contribuent à expliquer les résultats de compétences avancées. Ces compétences offrent

⁴⁷ OECD, LSO network special data collection on adult learning activities. Tables C5.1a and C5.2a.

⁴⁸ Conference Board du Canada, *Adult Participation in Education* (Ottawa: The Conference Board, 2014). <http://www.conferenceboard.ca/hcp/details/education/adult-participation.aspx>

⁴⁹ D. Munro, *Developing Skills: Where Are Canada's Employers?* (Ottawa: The Conference Board, 2014). http://www.conferenceboard.ca/topics/education/commentaries/14-03-20/developing_skills_where_are_canada_s_employers.aspx

⁵⁰ Nordicity, *Labour Supply/Demand Dynamics of Canada's Information and Communications Technology (ICT) Sector* (Toronto: Nordicity, 2012), 22.

⁵¹ C. Halliwell, *No Shortage of Opportunity: Policy Ideas to Strengthen Canada's Labour Market in the Coming Decade*. IRPP Study 42 (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2013), 27.

⁵² V. Peters, *Results of the 2003 Adult Education and Training Survey*; OECD, *Thematic Review on Adult Learning—Canada: Country Note* (Paris: OCDE, 2002); D. Munro, *Job-Related Training: Barriers to Learner Participation* (Ottawa: Conference Board du Canada, 2014). http://www.conferenceboard.ca/topics/education/commentaries/14-04-10/job-related_training_barriers_to_learner_participation.aspx

⁵³ Conseil canadien sur l'apprentissage, *L'état de l'apprentissage chez les adultes, Assurer la prospérité grâce à l'infrastructure humaine canadienne* (Ottawa : CCA, 2009), 26.

⁵⁴ Conseil canadien sur l'apprentissage, *Assurer la prospérité grâce à l'infrastructure humaine canadienne*, 27.

Le pointage du PISA relatif aux jeunes Canadiens de 15 ans en mathématiques, lecture et sciences est élevé en moyenne, selon les normes internationales. Mais les pointages du Canada et son classement international ont subi un glissement au cours des dernières années et on constate de grandes variations entre les régions du pays.

- *Mathématiques* : Les élèves canadiens obtiennent 24 points de plus que la moyenne de l’OCDE en mathématiques et se classent en 10^e place sur 65 pays participants et 4^e au classement des pays de l’OCDE⁵⁴. Les tendances récentes sont plutôt inquiétantes. Les pointages ont chuté de 14 points à travers le pays au cours des neuf dernières années, le Manitoba ayant chuté le plus (36 points), l’Alberta (32 points) et Terre-Neuve-et-Labrador (26 points⁵⁵). (Voir « Résultats canadiens du PISA en mathématiques, lecture et science au fil du temps »).

Chez les élèves canadiens 16 pour cent ont pointé au niveau 5 ou 6—signe de rendement de haut niveau—mais une proportion presque égale (15 pour cent) ont pointé au niveau ou au-dessous du niveau de base de compétence nécessaire à la participation à la vie moderne de base⁵⁶. On peut également constater de grandes variations parmi les provinces; le Québec occupe la première place et, avec

la C.-B., obtient un pointage supérieur aux moyennes du Canada et de l’OCDE, alors que le pointage des élèves de l’Île-du-Prince-Édouard était bien en deçà des moyennes du Canada et de l’OCDE⁵⁷. Enfin, les garçons ont obtenu de meilleurs résultats que les filles du Canada (en moyenne par 10 points), mais cela n’a été significatif statistiquement dans quatre provinces – le Québec, l’Ontario, l’Alberta, la Colombie-Britannique⁵⁸.

- *Lecture* : les élèves canadiens ont obtenu 27 points de plus que la moyenne de l’OCDE en lecture, se classant en 6^e place sur 65 pays participants et 5^e dans le classement de l’OCDE⁵⁹. Les pointages de lecture au Canada ont chuté, mais le Conseil des ministres de l’Éducation (Canada) prétend que cette chute n’est pas encore statistiquement significative. Mais le Canada continue à chuter de la 2^e à la 6^e place parmi les pays participants et le déclin est significatif dans certaines provinces, allant d’une chute de 16 points au Québec à 34 points au Manitoba⁶⁰. (Voir « Les résultats PISA canadiens en mathématiques, lecture et science au fil du temps »).

À l’exception de l’Île-du-Prince-Édouard, toutes les provinces se classaient à égalité ou au-dessus de la moyenne de l’OCDE. De plus, les réalisations des filles sont significativement meilleures que celles des garçons en lecture

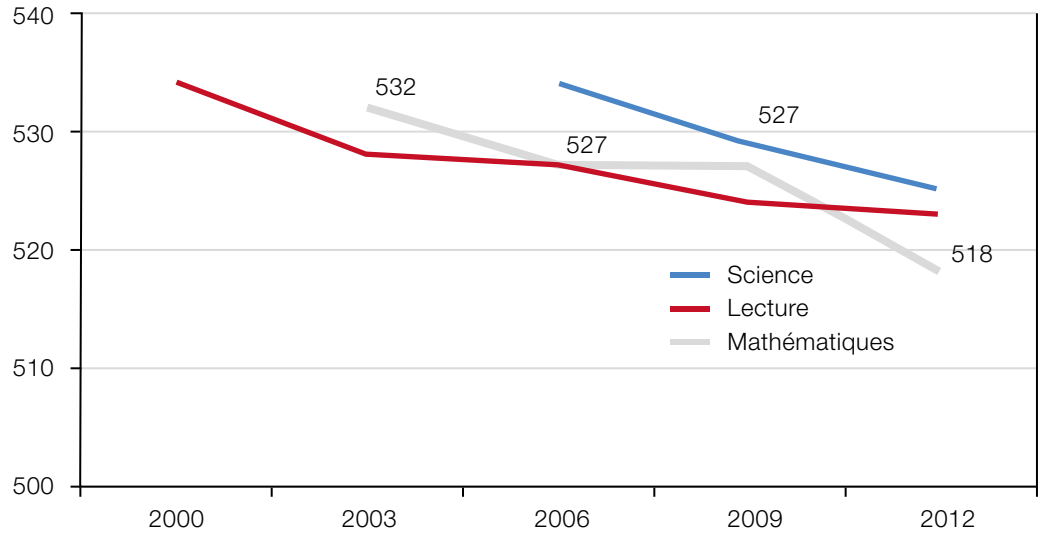
au Canada (par 35 points en moyenne)—et vont de 26 points de plus en Colombie-Britannique à 53 points de plus en Terre-Neuve-et-Labrador⁶².

- *Sciences* : Les étudiants canadiens ont obtenu 24 points de plus que la moyenne de l’OCDE en science et se sont classés au 8^e rang parmi les participants au PISA et 6^e parmi leurs homologues de l’OCDE⁶³. Les pointages en science du Canada ont chuté de 9 points au cours des six dernières années et le Canada a chuté de la 3^e à la 8^e place. Les chutes les plus importantes étaient celles de Terre-Neuve-et-Labrador (11 points), du Québec (15 points),

de l’Île-du-Prince-Édouard (18 points) et du Manitoba (21 points). (Voir « Les résultats PISA canadiens en mathématiques, lecture et science au fil du temps »).

L’Alberta et la Colombie-Britannique ont obtenu des pointages plus élevés que la moyenne du Canada et de l’OCDE alors que l’Île-du-Prince-Édouard obtenait des pointages plus faibles que la moyenne de l’OCDE et du Canada⁶⁵. On n’a pas constaté de différences statistiquement significatives entre les sexes en ce qui concerne le rendement en science des Canadiens de 15 ans qui se sont livrés au test du PISA.

Résultats canadiens du PISA en mathématiques, lecture et science au fil du temps (Score)



Source : CMEC.

De l'expansion à l'excellence

Le rendement du Canada en matière de compétences et d'éducation supérieure est admirable à plusieurs égards, mais nous pourrions ne pas atteindre le niveau d'excellence nécessaire à améliorer et assurer la durabilité de la prospérité économique et du bien-être social. Le simple fait de produire plus de diplômés de moins bonne qualité ne constitue pas une stratégie idéale en matière de compétitivité économique, ou de bien-être social ou personnel. Nous devons cibler la qualité de l'éducation, le mélange de disciplines, le nombre et la qualité des détenteurs de diplômes avancés et de possibilités de soutenir et d'améliorer les compétences par le biais de la formation en milieu de travail et d'apprentissage à vie.

Nous devons envisager d'évaluer, plus particulièrement, les résultats de l'apprentissage plus directement, de favoriser et d'offrir des incitatifs aux institutions pour améliorer les résultats, et les tenir responsables de leur

rendement. Nous devons être beaucoup plus attentifs à la qualité des compétences des diplômés—notamment en littératie, numératie, réflexion critique, résolution de problèmes, communication, innovation et employabilité—et appuyer les initiatives qui améliorent ces compétences. Nous devons également tenter de trouver des moyens qui favoriseront la participation d'un plus grand nombre d'étudiants d'obtenir des diplômes dans les disciplines STIM ainsi que des diplômes avancés comme les maîtrises et les doctorats en vue de soutenir l'innovation aussi bien commerciale que sociale.

⁵⁵ CMEC, À la hauteur, 30.
⁵⁶ CMEC, À la hauteur, 24-5.
⁵⁷ CMEC, À la hauteur, 19-21.
⁵⁸ CMEC, À la hauteur, 27.
⁵⁹ CMEC, À la hauteur, 34-5.
⁶⁰ CMEC, À la hauteur, 40
⁶¹ CMEC, À la hauteur, 37.
⁶² CMEC, À la hauteur, 40.
⁶³ CMEC, À la hauteur, 36.
⁶⁴ CMEC, À la hauteur, 41.
⁶⁵ CMEC, À la hauteur, 37.

Équité

Alors que de nombreux Canadiens possèdent des compétences avancées et des diplômes supérieurs et profitent des avantages connexes, économiques et autres, beaucoup d'autres Canadiens doivent affronter des obstacles à la participation et à l'obtention de diplômes, ce qui les désavantage personnellement ainsi que le pays au plan économique, et les rend moins sûrs et accomplis socialement qu'ils ne pourraient l'être. Les différences de réalisations en compétences acquises et en éducation correspondent à des facteurs comme celui d'être autochtone, le sexe et l'immigration, ainsi qu'à des facteurs régionaux. Dans certains cas, ces disparités nuisent aussi bien à ceux qui ont été exclus qu'à l'ensemble du Canada économiquement et socialement.

L'éducation supérieure et le perfectionnement des compétences ne conviennent pas à tous les Canadiens. Certains peuvent tout simplement choisir d'autres voies. Mais dans de nombreuses situations, la participation et l'obtention de diplômes ne sont pas déterminées par un choix volontaire mais plutôt par des circonstances sur lesquelles la personne n'a que peu de maîtrise. Là où les collectivités et les gouvernements ont la capacité de façonner ces circonstances, il devient impératif de discuter s'il est nécessaire de le faire et comment le faire. En plus de concevoir et suivre un itinéraire d'excellence pour les compétences et l'éducation supérieure, nous devons concevoir et viser un itinéraire équitable.

Réalisation autochtone

Parmi ceux qui se disent Autochtones, plusieurs ont obtenu des diplômes universitaires, collégiaux ou d'écoles de métiers ainsi que de nombreuses compétences avancées qui contribuent au bien-être économique, individuel et social. Il y a en revanche un grand écart entre les réalisations d'Autochtones et celles des non Autochtones qui est en contradiction très prononcée avec les valeurs et responsabilités égalitaires du Canada envers ses Autochtones.

Réalisation en matière d'éducation supérieure

En 2011, 48 pour cent de ceux qui se disent Autochtones détenaient un diplôme d'études postsecondaire, chiffre supérieur (55 pour cent) à ceux qui se disent seulement Métis, mais inférieur (36 pour cent) à ceux qui se disent seulement Inuits.⁶⁶ Dans l'ensemble, on constate un écart de réalisation de 13 pour cent entre les populations canadiennes autochtones et non autochtones.

- Moins de 10 pour cent des Autochtones détiennent un diplôme universitaire (par rapport à 27 pour cent des non Autochtones) et 21 pour cent des Autochtones détiennent un diplôme collégial (par rapport à 25 pour cent des non Autochtones).
- Il faut noter que 14,4 pour cent de ceux qui se définissent comme Autochtones détenaient un certificat d'école de métier—taux plus élevé de deux points par rapport aux réalisations des non Autochtones qui atteignent 12 pour cent⁶⁷.

Écarts dans le perfectionnement des compétences

Il existe également d'importantes lacunes entre Autochtones et non autochtones dans le perfectionnement des compétences de base. Les résultats du PIAAC indiquent qu'en moyenne, les Autochtones ont des pointages inférieurs à ceux de la population non Autochtones en littératie et en numératie.

- En moyenne, les Autochtones ont obtenu 260 points (sur 500) en littératie par rapport aux 274 points obtenus par les non Autochtones.
- Le pointage moyen pour la numératie pour les Autochtones était de 244 alors que celui des non Autochtones pointait à 244⁶⁸.

La taille des écarts varie selon les provinces et les territoires, et se resserre ou s'élargit selon les différentes cohortes d'âges. Mais à travers l'ensemble des provinces, territoires et groupes d'âge examinés, les Autochtones ont eu de manière soutenue des pointages inférieurs à ceux des non Autochtones.

Perfectionnement des compétences par réalisations scolaires

La comparaison des réalisations en matière de compétences des Autochtones et des non Autochtones ayant un même niveau d'éducation révèle cependant un portrait intéressant. Dans le même ordre d'idées, les membres des cohortes

autochtones et non autochtones éduquées réalisent des pointages presque identiques en matière de littératie et identiques en numératie⁶⁹. Parmi ceux qui détiennent un baccalauréat ou plus, les Autochtones obtiennent des pointages légèrement supérieurs en littératie (305) que les diplômés non Autochtones (300).

Au premier coup d'œil, il semble que les niveaux de compétences concernent plus les réalisations scolaires que le fait d'être Autochtone, ce qui signifierait que l'amélioration de l'accès à l'EPS et de réalisations pour les Autochtones pourrait mener à de meilleures compétences. Mais il n'est pas clair à quel point l'éducation contribue au perfectionnement des compétences (plutôt que comme outil de sélection et de tri pour les gens hautement compétents). Il n'est pas clair non plus qu'on ait suffisamment fait pour préparer plus d'élèves autochtones à réussir leur éducation supérieure. La forte proportion d'élèves autochtones qui n'achèvent pas leurs études secondaires (presque 30 pour cent) est un indicateur éloquent du défi et souligne le fait que le problème est beaucoup plus étendu que le seul système d'EPS.

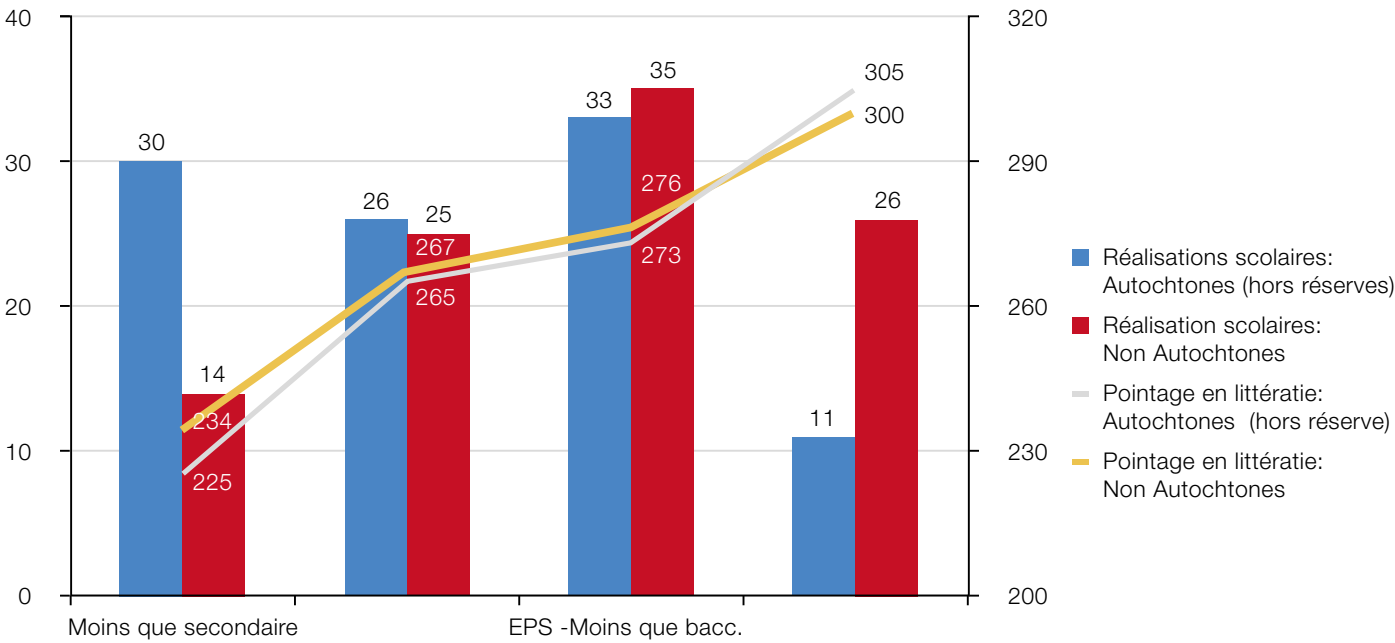
⁶⁶ Statistique Canada, Le niveau de scolarité des peuples autochtones au Canada (Ottawa : Statistique Canada, 2013), 7.

⁶⁷ Statistique Canada, Le niveau de scolarité des peuples autochtones au Canada, 4.

⁶⁸ CMEC, « PIAAC au Canada. » Présentation de diapositives. 2013.

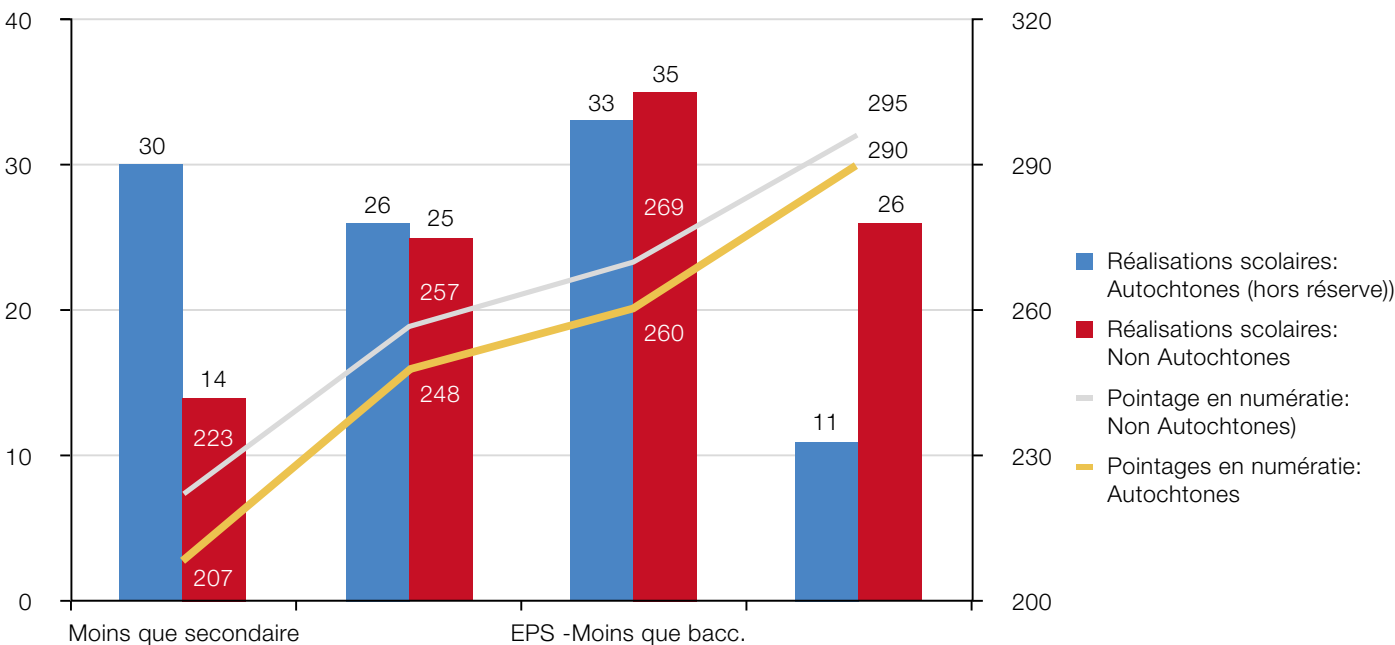
⁶⁹ CMEC, « PIAAC au Canada. » Présentation de diapositives. 2013.

Réalisations scolaires et pointages en littératie, Autochtones (hors réserve) et non Autochtones (exprimé en pourcentage des réalisations scolaires; pointage du PIAAC en littératie sur 500)



Sources : CMEC, OCDE.

Réalisations scolaires et pointages en numératie, Autochtones (hors réserve) et non Autochtones (exprimé en pourcentage des réalisations scolaires; pointage du PIAAC en numératie sur 500)



Sources : CMEC, OCDE.

Évolution du marché du travail

Les réussites en éducation supérieure et en perfectionnement des compétences dans le cas des Autochtones ne sont pas toujours associées à une meilleure évolution du marché du travail. Les Autochtones qui détiennent des diplômes d’EPS ont des taux d’emploi et de participation plus faibles ainsi que des taux de chômage plus élevés que les non Autochtones détenant des diplômes d’EPS. Et bien que les diplômés autochtones perçoivent des revenus plus élevés que les Autochtones non diplômés, on constate une inégalité soutenue entre diplômés autochtones et non autochtones⁷⁰.

Tout cela suggère qu’alors que l’achèvement d’EPS peut améliorer le bien-être économique et social des Autochtones diplômés, l’atténuation des inégalités socioéconomiques persistantes entre les Autochtones et les non Autochtones exigera plus qu’une stratégie de l’éducation. Cependant, compte tenu de l’importance critique des compétences et de l’éducation pour atteindre différents résultats sociaux et économiques, le soutien à de plus fortes participations et réalisations des Autochtones du Canada devrait constituer un objectif clé.

Résultats de l’emploi des Autochtones et non Autochtones, âges 25-54, avec EPS

	Autochtones avec un diplôme d’EPS (pour cent)	Non Autochtones avec un diplôme d’EPS (pour cent)
Taux de chômage	9,5	5,7
Taux d’emploi	76,0	84,5
Taux de participation	84,0	90,0

Source : Statistique Canada (71-588-X, no.3).

Écarts entre femmes et hommes

Les différences de réalisations en éducation supérieure entre hommes et femmes au Canada constituent un autre défi. Les hommes ont un meilleur rendement que les femmes selon certains critères alors que dans d’autres cas, ce sont les femmes qui ont un meilleur rendement. Les nettes différences dans les types de cheminement en éducation supérieure qu’empruntent les hommes et les femmes et les avantages qu’ils perçoivent constituent une autre question à examiner.

Réalisations éducationnelles

Les femmes canadiennes sont plus susceptibles d’obtenir un diplôme universitaire ou collégial mais moins susceptibles d’avoir des certificats de métiers que les hommes canadiens.

- Chez les adultes âgés de 25 à 64 ans, les diplômes universitaires sont détenus par 28 pour cent de femmes et par 26 pour cent d’hommes, alors que les diplômes collégiaux sont détenus par 28 pour cent de femmes et 21 pour cent par les hommes.

- Dans l’ensemble, on constate un écart d’environ 10 points de pourcentage entre les femmes et les hommes en ce qui concerne l’achèvement d’études universitaires et collégiales—plaçant le Canada en 9^e place sur 16 pays homologues dans l’analyse effectuée par le Conference Board du Canada sur les écarts entre femmes et hommes dans l’éducation de troisième cycle⁷¹.

Dans la cohorte plus jeune, celle des 25-34 ans, l’écart est encore plus prononcé.

- Soixante cinq pour cent des femmes et 49 pour cent des hommes âgés de 25 à 34 ans détiennent un diplôme universitaire ou collégial—un écart de 16 pour cent. Pour cette cohorte d’âges, le Canada se place au 12^e rang sur 16 pays homologues en matière d’équité entre les sexes dans l’éducation de troisième cycle⁷³.

⁷⁰ TD Economics, Employment and Education Among Aboriginal Peoples: A New Perspective From the 2011 National Household Survey (Toronto: TD Economics, 2013).

Comme le fait remarquer le Conference Board, « il y a à peine 20 ans, une plus petite proportion de femmes que d'hommes possédaient une éducation de troisième cycle et le principal défi a été celui de rendre plus accessible et accueillante pour les femmes l'éducation supérieure. Alors que le défi demeure dans certains domaines comme ceux des mathématiques, de l'informatique et de l'ingénierie, dans l'ensemble le déséquilibre entre les sexes a favorisé les femmes à partir du début des années 1990⁷⁴ ». Certains se posent maintenant la question de savoir s'il n'y a pas une « crise des garçons » dans l'éducation et voudraient savoir ce qui peut être fait pour corriger la situation⁷⁵.

Dans les métiers spécialisés toutefois, les hommes âgés de 25 à 64 ans sont deux fois plus enclins à avoir obtenu une certification (15 per cent) que les femmes (8 pour cent). Dans la cohorte plus jeune de 25 à 34 ans, 79 pour cent de ceux qui détiennent un certificat reconnu officiellement sont des hommes⁷⁶. En outre, une grande proportion de certificats de métiers obtenus par les femmes

relèvent généralement de domaines comme les services personnels (p. ex., coiffure, services d'esthéticienne) et les arts culinaires où les résultats du marché du travail sont plus faibles⁷⁷.

Compétences en littératie, numératie et résolution de problèmes

L'examen des compétences des Canadiens et des Canadiennes en littératie, numératie et résolution de problèmes révèle un phénomène aussi mélangé.

- Les compétences en littératie et en résolution de problèmes chez les femmes et les hommes canadiens, tels que mesurés par le PIAAC de l'OCDE, sont essentiellement les mêmes—bien que dans le groupe d'âge des 55 à 64 ans, les hommes pointent légèrement plus haut que les femmes en littératie, et plus d'hommes (19 pour cent) que de femmes (14 pour cent) obtiennent des pointages au plus haut niveau en résolution des problèmes dans des milieux riches en technologie⁷⁸.

- Toutefois, les pointages PISA des Canadiens qui ont 15 ans soulignent un écart en réalisation au chapitre de la lecture. Au Canada, les filles ont obtenu de meilleurs pointages (en moyenne 35 points) en lecture que les garçons — à savoir de meilleurs pointages par 26 points en Colombie-Britannique à 53 points en Terre-Neuve-et-Labrador⁷⁹. Compte tenu de l'importance de la lecture en tant que fondement d'une éducation future et d'apprentissage à vie, il faut se préoccuper de cet écart.

En ce qui concerne la numératie, la situation est inversée.

- Les résultats du PIAAC indiquent un écart d'environ 15 points entre les hommes (273) et les femmes (258) en numératie. L'écart le plus prononcé affecte le groupe d'âge 55 à 64 ans—les hommes obtenaient un pointage

de 262 alors que les femmes obtenaient 242—et l'écart le plus faible concerne le groupe d'âge des 16 à 24 ans—les hommes obtenaient 273 et les femmes 264⁸⁰.

- Les pointages du PISA en mathématiques des jeunes Canadiens de 15 ans indiquent que cette situation ne risque vraiment pas de s'améliorer. En moyenne, le pointage des garçons dépassait de 10 points celui des filles—bien que cela n'ait été significatif que dans quatre provinces (Québec, Ontario, Alberta, Colombie-Britannique⁸¹). À la lumière de l'importance des compétences en mathématiques dans les disciplines STIM, et compte tenu de la nécessité d'améliorer la participation et le rendement dans les STIM—surtout en ce qui concerne les femmes—il n'est pas nécessaire d'adopter des mesures relativement à l'écart en numératie.

Les personnes choisiront un autre cheminement éducationnel pour différentes raisons personnelles, mais nous devons faire en sorte que tous les cheminements soient ouverts aux hommes et aux femmes. Si les femmes choisissent librement des cheminements STIM moins souvent que les hommes, ou si les hommes choisissent librement des métiers plutôt qu’une éducation collégiale ou universitaire plus souvent que les femmes, cela est convenable. Mais si ces choix sont en réalité contraints par des différences dans l’acquisition, dès les plus jeunes années, de compétences essentielles ou par des cultures inhospitalières éducationnelles ou professionnelles, il faut donc s’en préoccuper.

⁷¹ The Conference Board du Canada, Gender Gap in Tertiary Education (Ottawa: Conference Board, 2014). <http://www.conferenceboard.ca/hcp/details/education/gender-gap-tertiary.aspx>.

⁷² Statistique Canada, Éducation au Canada, 9.

⁷³ Conference Board du Canada, Gender Gap in Tertiary Education

⁷⁵ Paul Cappon, Le nouvel écart entre les sexes : examen de la crise chez les garçons dans le domaine de l’éducation (CCL 2011), 1.

⁷⁶ Statistique Canada, Éducation au Canada, 9.

⁷⁷ D. Boothby et T. Drewes, *Returns to Apprenticeship in Canada* (Ottawa: C.D. Howe Institute, 2010).

⁷⁸ Statistique Canada, Les compétences au Canada, 29.

⁷⁹ CMEC, À la hauteur, 40.

⁸⁰ Statistique Canada, Les compétences au Canada, 86. Tableau B.2.3.

⁸¹ CMEC, À la hauteur, 27.



Réalisation et reconnaissance de l'immigrant

Pour répondre à ses besoins en compétences, le Canada s'appuie en grande partie sur les immigrants. Compte tenu de la manière dont le Canada sélectionne ses immigrants, ils ont en général des réalisations éducationnelles plus élevées que les Canadiens. Le recensement de 2006 indique qu'alors que 19 pour cent de tous les Canadiens détenaient un diplôme universitaire, plus de la moitié (51 pour cent) des immigrants récents détenaient un diplôme universitaire⁸².

Parallèlement, de nombreux immigrants ont des compétences plus faibles en littératie et en communication (comme on l'a observé précédemment) et leurs diplômes éducationnels et professionnels ne sont souvent pas reconnus par les établissements d'enseignement et les employeurs canadiens. Par conséquent, les résultats du marché du travail sont moins bons que pour les Canadiens qui ont reçu une éducation semblable et possèdent des compétences pareilles. Le taux d'emploi des immigrants ayant reçu une éducation universitaire

(au mois de mars 2014) s'établissait à 68,8 pour cent, par rapport à un taux de 78 pour cent de détenteurs de diplômes universitaires nés au Canada. Le taux de chômage des immigrants détenteurs d'une éducation universitaire s'établissait à 7 pour cent, par rapport à un faible 3,1 pour cent pour les détenteurs de diplômes universitaires nés au Canada⁸³. Cela est encore plus vrai lorsqu'on considère que les immigrants détiennent la majorité des diplômes dans les STIM au Canada qui sont généralement plus demandés que certaines autres disciplines.

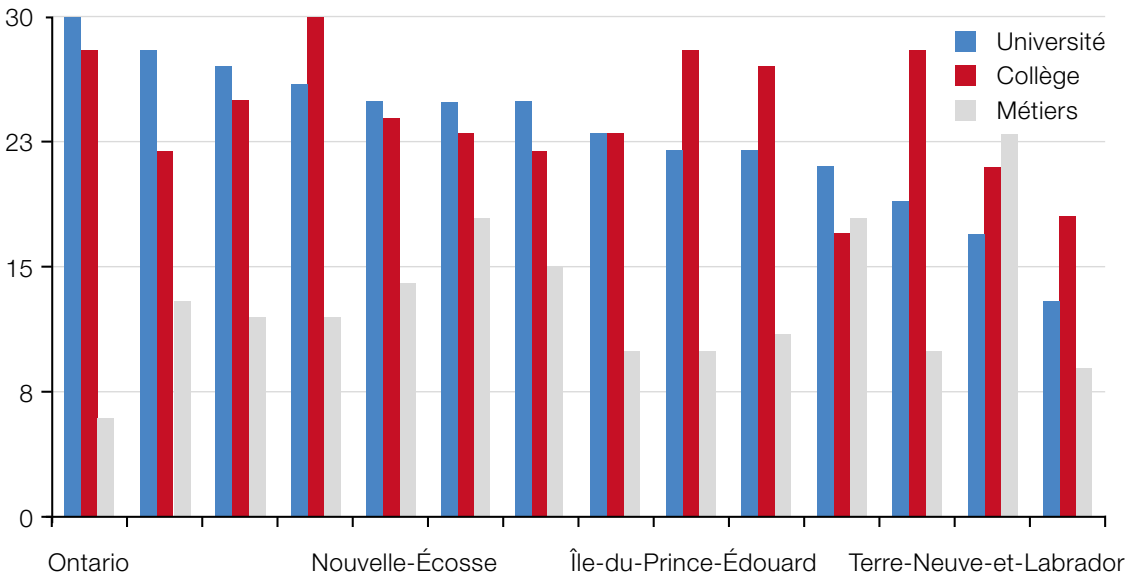
Si le Canada prévoit compter sur des immigrants fortement éduqués pour répondre à ses besoins en matière de compétences et d'emploi, il faudra donc mettre au point un meilleur système de reconnaissance des diplômes. De plus, compte tenu des difficultés d'intégration que vivent de nombreux immigrants, il faudra offrir une formation additionnelle en matière de compétences essentielles et autres de manière à s'assurer qu'ils sont en mesure d'utiliser toutes leurs compétences pour contribuer à l'économie et à la société canadienne, ainsi qu'à leur propre bien-être.

Différences régionales

On constate d'importantes différences entre les provinces et les territoires en matière de réalisations éducationnelles et de perfectionnement des compétences. De nombreux facteurs contribuent à expliquer les différences — notamment la démographie, le financement, les structures institutionnelles, les marchés de l'emploi régionaux et autres —

mais il existe des corrélations complexes entre ces facteurs et il serait insuffisant de ne se préoccuper que d'un ou même de quelques-uns de ces facteurs pour réduire les écarts. Reconnaisant qu'il est nécessaire d'effectuer des études plus approfondies, il serait bon de savoir où on en est pour commencer en termes de réalisations en hautes études et de perfectionnement des compétences.

Réalisations en ESP, provinces et territoires, 2011 (exprimé en pourcentage)



Source : Statistique Canada, Indicateurs d'éducation, Tableau A.1.1.⁸⁶

⁸² Emploi et Développement social Canada, Apprentissage – Niveau de scolarité (Ottawa: EDSC, 2014). http://www4.hrsdc.gc.ca/.3ndic.1t.4r@-fra.jsp?id=29#M_5

⁸³ Statistique Canada, Tableau 282-0105. <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a05>

⁸⁴ Statistique Canada, Indicateurs de l'éducation au Canada, 85. Tableau A.1.1.

Réalisations en éducation supérieure

Grâce à ses 58 pour cent de sa population (entre 25 et 64 ans) qui détiennent un diplôme universitaire ou collégial, l'Ontario se place en tête des provinces et territoires en matière d'éducation supérieure, mais compte le moins de détenteurs de certificats d'école de métiers (6 pour cent) au Canada. Au contraire, le Nunavut se place à la traîne de l'ensemble du Canada en matière de réalisations en études supérieures (31 pour cent d'universitaires), alors que Terre-Neuve-et-Labrador est à la traîne de toutes les provinces (38 pour cent). En revanche, Terre-Neuve possède le plus haut taux de détenteurs de certificats d'école de métiers (23 pour cent⁸⁴). (Voir « Réalisations en EPS, provinces et territoires, 2011 »)

Sans avoir examiné la nature de la demande du marché de l'emploi ou les préférences des étudiants mêmes, il n'est pas possible de dire que les différences de répartition des réalisations et de diplômes sont inévitables ou mal adaptées aux besoins du marché de l'emploi. Par exemple, le fait que la Saskatchewan possède le triple de la proportion des détenteurs de certificats d'écoles de métiers (18 pour cent) de l'Ontario (6 pour cent), mais presque 20 pour cent des diplômés collégiaux et universitaires (38 pour cent) reflète probablement à la fois

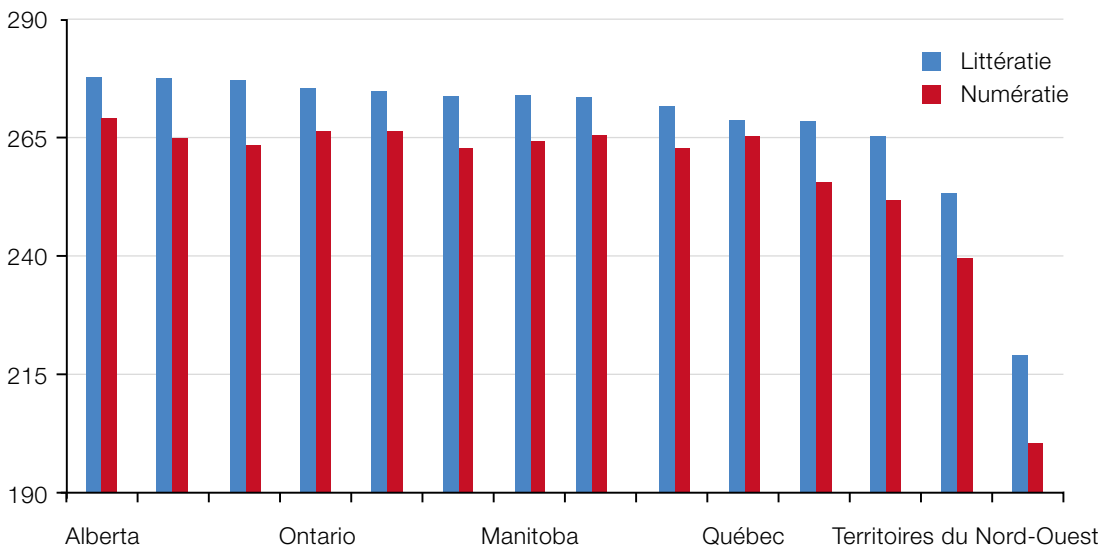
des différences régionales dans les marchés de l'emploi et des obstacles uniques pour certains types d'apprentis en Saskatchewan. Faut-il adopter des mesures pour aplanir ces difficultés? Seule une recherche approfondie nous le dira.

Réalisations en matière de compétences

Contrairement aux réalisations éducationnelles où les problèmes sont plus complexes, en termes de compétences essentielles comme la littératie, la numératie et la résolution de problèmes constituent de toute évidence une raison de s'inquiéter et une poignée de provinces et de territoires comptent des résidents éprouvants des lacunes substantielles.

- Les pointages du PIAAC en littératie indique un écart de 13 points entre la province la plus élevée et la moins élevée—l'Alberta et Terre-Neuve-et-Labrador—alors que les adultes du Nunavut ont obtenu un score moyen de 54 points inférieur à la moyenne canadienne et 59 points de moins qu'en Alberta.⁸⁶ (Voir « Pointages moyens du PIAAC en littératie et en numératie, provinces et territoires »).
- En matière de numératie, aucune région du Canada n'a obtenu un pointage supérieur à celui de la moyenne de l'OCDE (269)

Moyenne des pointages du PIAAC en littératie et en numératie, provinces et territoires (exprimé en pourcentage)



Source : Statistique Canada, Compétences au Canada. Graphiques 1.1, 1.3.

alors que certaines provinces et territoires ont obtenu un pointage nettement inférieur aux moyennes de l'OCDE et du Canada (265)—notamment Terre-Neuve-et-Labrador, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut (200⁸⁷).

En somme, alors que le rendement moyen des Canadiens se situe au même niveau ou à un niveau inférieur aux moyennes de l'OCDE en ce qui concerne la littératie et la numératie—accentuant ainsi les inquiétudes relatives au rendement d'ensemble—quelques provinces

et territoires présentent des déficits frappants. La compréhension et le redressement des compétences plus faibles en littératie et en numératie, précisément à Terre-Neuve-et-Labrador, au Nunavut, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nouveau-Brunswick devraient être intégrés à un programme d'équité en matière de compétences et d'éducation supérieure.

⁸⁶ Statistique Canada, Compétences au Canada, 14.
⁸⁷ Statistique Canada, Les compétences au Canada, 19.

Choix politiques

En moyenne, le Canada a un bon rendement relativement aux réalisations en éducation supérieure et aux mesures pour certaines compétences. Mais il y a des défis qui se perpétuent ou qui naissent en ce qui concerne les compétences des diplômés (relatifs à la qualité et aux types), une insuffisance des réalisations en disciplines STIM, et des possibilités inadéquates de formation en milieu de travail. Alors que l'économie exige plus de technologie et de savoir, et notre capacité de relever les défis des politiques, actuels et à venir, exige des niveaux de plus en plus élevés de littératie scientifique et culturelle, les gouvernements et les établissements d'EPS au Canada doivent adopter un programme d'excellence en matière de compétences et d'éducation supérieure.

De plus, les possibilités et résultats en matière de compétences et d'éducation supérieure varient selon le statut d'Autochtone, le sexe, le statut d'immigrant et la région. De nombreux individus et collectivités sont exclus des avantages économiques, sociaux et personnels qu'apportent les compétences et l'éducation supérieure—et souvent exclus par les circonstances que ne maîtrisent pas les gens plutôt que par choix. En même temps que l'adoption d'un programme d'excellence, le Canada devra donc adopter un programme d'équité pour les compétences et l'éducation supérieure.

À titre d'État fédéral dans lequel la responsabilité de l'éducation est dévolue aux gouvernements provinciaux et celle de la formation des compétences est partagée par les gouvernements fédéral et provinciaux, la capacité de mettre en œuvre un programme d'excellence et d'équité à l'échelle nationale est contrainte. Le gouvernement fédéral ne manque pas de leviers pour influencer sur l'orientation des compétences et de l'éducation supérieure au Canada, mais les choix politiques doivent tenir compte des réalités constitutionnelles de ce pays. Tenant compte de ce qui précède, les six choix politiques suivants pourraient aider les gouvernements, les employeurs, les individus à faire progresser le programme d'excellence et d'équité dont le Canada a besoin.

1. Établir un programme national d'évaluation des résultats de l'apprentissage

Pour effectuer le suivi et améliorer le rendement du perfectionnement des compétences des établissements d'enseignement supérieur, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient collaborer en vue de l'élaboration d'un programme national d'évaluation des résultats de l'apprentissage.

De nombreuses institutions et provinces participent aux programmes qui effectuent le suivi de ce que l'on qualifie d'indicateurs clés du rendement et des initiatives comme l'Enquête nationale auprès

des diplômés et la National Survey of Student Engagement. Ces programmes améliorent la planification et le rendement de l'EPS mais offrent, au mieux, seulement des mesures indirectes des compétences réellement acquises par les diplômés.

En collaboration avec les provinces, le gouvernement fédéral devrait mettre sur pied un programme qui mesure directement les compétences que les élèves acquièrent—notamment en littératie, en numératie, en réflexion critique ainsi qu'en innovation et en employabilité—et la contribution qu'apportent les établissements d'EPS à ce chapitre. La participation institutionnelle devrait être encouragée, tout en restant volontaire, et les établissements devraient recevoir des incitatifs pour l'amélioration des compétences des étudiants par rapport à leur rendement de base. Mentionnons comme modèles intéressants ceux du *Collegiate Learning Assessment* (CLA) créé par le *Council for Aid to Education in the United States*⁸⁸ et l'Étude de faisabilité AHELO (évaluation internationale des performances des étudiants et des universités) de l'OCDE⁸⁹. Certains établissements canadiens ont participé aux deux programmes à la fois, ce qui fournira des leçons pour l'adaptation des ces approches d'évaluation pour l'ensemble du pays.

2. Mettre sur pied un Conseil canadien sur les compétences et l'éducation supérieure

Pour faire en sorte que les établissements canadiens d'EPS, les employeurs, les décideurs politiques et les autres parties concernées aient accès à un savoir-faire indépendant, à une recherche et à des conseils sur les compétences et l'éducation supérieure, le gouvernement fédéral devrait mettre sur pied un Conseil canadien sur les compétences et l'éducation supérieure (CCCES) indépendant et à distance.

Plusieurs organismes qui visent à améliorer et coordonner le rendement des compétences et de l'éducation supérieure au Canada, notamment, le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC). Les institutions comme le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur se livrent à d'importantes recherches pour chacune des provinces. Et le Centre for Skills and Post-Secondary Education du Conference Board s'acquitte actuellement d'un programme élargi de recherche et élabore une stratégie nationale pour les compétences et l'EPS. En plus de ces organismes, le Canada a besoin d'un conseil indépendant constitué des gouvernements fédéral et provinciaux appuyés par un personnel de recherche et de compétences indépendantes ainsi que d'experts en éducation (qui siègeraient à des « comités scientifiques ») qui peuvent :

- réunir des groupes d'experts pour l'évaluation de l'état du savoir et des meilleures pratiques en matière de formation de compétences et de réalisations éducationnelles en plus de fournir des conseils indépendants sur la manière de s'attaquer aux défis des compétences et de l'éducation supérieure;
- coordonner et faire rapport régulièrement sur les résultats de l'apprentissage et des compétences dans toutes les provinces et territoires (c.-à-d., devenir l'organe coordonnateur pour le programme national d'évaluation des résultats de l'apprentissage);
- mener et partager des recherches et des analyses relativement aux pratiques canadiennes exemplaires et prometteuses en matière de formation des compétences et de pédagogie, en faisant plus attention aux inquiétudes relatives à l'excellence et à l'équité;
- organiser des réunions et des sommets d'experts internationaux pour partager les savoir-faire et stratégies prometteuses en vue de l'amélioration des résultats des compétences et de l'éducation supérieure;
- devenir le dépositaire du savoir et du savoir-faire auprès duquel pourront s'approvisionner les institutions d'éducation, employeurs et établissements de formation, gouvernements et autres parties concernées⁹⁰.

3. Faire de nouveaux investissements importants en éducation et formation des compétences chez les Autochtones

Pour faire en sorte que les générations actuelles et futures d'Autochtones du Canada se prévalent des possibilités et des résultats équitables de compétences et d'éducation supérieure, le gouvernement fédéral devrait effectuer de substantiels investissements dans des programmes sur les compétences essentielles pour les jeunes Autochtones et atténuer les obstacles qu'affrontent les Autochtones en matière de participation et d'achèvement de l'éducation supérieure.

Des écarts persistants en matière de compétences et de réalisations en éducation supérieure entre les Autochtones et les non Autochtones du Canada pourraient être réduits si toutes les parties acceptaient d'investir dans les ressources, l'effort et la volonté politique dans l'identification et le traitement des différentes circonstances qui contribuent à ces écarts. Les investissements et les programmes particuliers devraient résulter de consultations entre les Autochtones, les gouvernements, les éducateurs et les autres parties concernées. Mais, comme première étape, le gouvernement fédéral pourrait engager des ressources et y mettre de la bonne volonté pour résoudre les problèmes.

4. Identifier et appuyer des programmes qui réduiront les écarts de compétences et d'éducation supérieure entre les femmes et les hommes.

Pour réduire l'écart entre les femmes et les hommes, entre garçons et filles, dans l'acquisition des compétences et des réalisations en EPS, les gouvernements, les institutions et les autres parties intéressées devraient identifier et soutenir des programmes particuliers qui visent à atténuer les causes qui entraînent ces écarts de performance.

Alors que diffèrent les écarts entre hommes et femmes, selon le critère que l'on examine, on constatera que les programmes d'atténuation des écarts entre hommes et femmes seront nombreux et variés. Par exemple, les programmes destinés à atténuer les déficits des garçons en matière de lecture vont différer de ceux qui atténuent la faible participation des femmes dans certaines disciplines STIM. Le gouvernement fédéral — peut-être par le biais de la mise sur pied du CCCES — devrait élaborer un inventaire de programmes qui démontrera les succès dans l'atténuation des causes d'écarts de performance spécifiques selon le sexe en matière de compétences et d'éducation. Les gouvernements provinciaux et les institutions devraient fournir un soutien additionnel à l'élargissement des ces programmes qui réussissent.

5. Améliorer la reconnaissance des diplômes et de la formation spécialisée des immigrants.

Pour améliorer la participation et les résultats des immigrants, les gouvernements, les institutions et les associations industrielles devraient œuvrer à améliorer la reconnaissance des diplômes et les gouvernements fédéral et provinciaux devraient augmenter leurs investissements en perfectionnement des compétences des immigrants de fraîche date.

Les immigrants au Canada ont généralement reçu une éducation supérieure mais ne possèdent que de faibles compétences en littératie et en communication. De plus, leurs titres éducationnels et professionnels ne sont souvent pas reconnus par les institutions et employeurs canadiens. Si le Canada doit s'appuyer sur des immigrants ayant reçu une éducation supérieure pour répondre à ses besoins en éducation et en compétences, le gouvernement fédéral devra donc faire fond sur et perpétuer les efforts actuels pour parvenir à un bon système de reconnaissance des diplômes et titres. De plus, vu les défis que présente l'intégration et que vivent de nombreux immigrants, il faudra proposer plus de compétences essentielles et autres pour leur permettre d'utiliser leur gamme complète de compétences et ainsi contribuer à l'économie et à la société canadiennes de même qu'à leur propre bien-être.

6. Augmenter les investissements des employeurs en formation des compétences.

Pour compléter le perfectionnement des compétences reçues dans le cadre d'une éducation supérieure et pour s'assurer qu'ils disposent des gens compétents dont ils ont besoin, les employeurs devraient augmenter leurs investissements dans la formation des compétences.

Les faibles investissements des employeurs en formation des compétences exacerbent les pressions en termes de compétences et empêchent les entreprises et les individus de devenir plus compétitifs. Même si les employeurs expriment actuellement des inquiétudes relativement aux pénuries de compétences, ils ne sont pas nombreux à adopter des mesures pour régler ce défi. Ils doivent assumer plus de responsabilités en matière de formation qui, en fin de compte, leur serait bénéfique⁹¹. Les initiatives actuelles et naissantes provinciales et fédérales, comme la Subvention canadienne pour l'emploi, offrent une large gamme d'incitatifs et de soutiens destinés aux employés. Les gouvernements

qui proposent de tels incitatifs et soutiens devraient évaluer de quelle manière ces incitatifs engendrent de fait de nouvelles formations et contribuent au perfectionnement des compétences et au transfert des ressources des programmes ayant une mauvaise performance aux programmes très performants.

⁸⁸ Council for Aid to Education, *CLA+ Overview*. <http://cae.org/performance-assessment/category/cla-overview/>.

⁸⁹ OCDE, *Measuring Learning Outcomes in Higher Education: Lessons Learnt from the AHELO feasibility study and next steps* (Paris: OCDE, 2013). <http://www.oecd.org/site/ahelo/>.

⁹⁰ Ceux qui connaissent le domaine de l'éducation au Canada pourraient penser que c'est là une proposition pour la ressuscitation du Conseil canadien sur l'apprentissage. Bien que le CCA ait rempli une importante fonction au cours de son existence, la proposition actuelle diffère puisqu'elle met l'accent sur le rôle des groupes d'experts et des conseillers et la fourniture d'un inventaire plus complet de connaissances pratiques et d'initiatives pour les institutions canadiennes, les gouvernements et les parties concernées. En ce qui concerne son financement et son fonctionnement, le nouveau CCES ressemblerait plus au Conseil des académies canadiennes (<http://www.scienceadvice.ca/en/about.aspx>), dont le mandat comprend l'évaluation et une capacité renforcée de recherche maison, de savoir, de collecte du savoir et de partage que n'avait pas le CCA.

⁹¹ Conseil canadien sur l'apprentissage, *Assurer la prospérité grâce à l'infrastructure humaine canadienne*, 27.



Excellence et équité en compétences et éducation supérieure

La performance du Canada en éducation supérieure et en perfectionnement des compétences a été assez solide pendant plusieurs années. Nous occupons le premier rang des pays en matière de production de diplômés d'éducation supérieure, de compétences qui placent le Canada à peu près en tête des classements internationaux, et notre population hautement compétente contribue à la prospérité économique, sociale, politique et individuelle. Mais il y a des signes précurseurs

que la performance du Canada en matière d'éducation supérieure se détériore, qu'on n'en fait pas assez pour redresser une importante gamme de problèmes économiques et sociaux, et que les possibilités et avantages ont été mal répartis entre les régions et les groupes. Pour ces raisons, le Canada doit adopter un programme d'excellence et d'équité en matière de compétences et d'éducation supérieure. Nous réussissions déjà, mais nous devrions mieux réussir.

À propos de l'auteur



Daniel Munro est chercheur principal associé au Centre for Skills and Post-Secondary Education au Conference Board du Canada, et conférencier en éthique à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. Avant de se joindre au Conference Board en 2008, M. Munro a été analyste principal au Conseil des académies canadiennes et précédemment, professeur adjoint et chargé de cours postdoctoraux en démocratie et diversité à la faculté de philosophie de l'Université Queen's. Il a enseigné la politique, l'histoire, la philosophie et l'éthique aux universités Harvard et Queen's, l'Université de Toronto et l'Université Western où il a remporté le prix d'excellence d'enseignement au premier cycle en 2006.

La crise et l'opportunité :

plan de renouvellement des infrastructures au Canada

Le temps est
venu de mettre
au point un
Plan national
d'infrastructure
pour le Canada

John Brodhead
Directeur général, Evergreen CityWorks

Jesse Darling
Conceptrice de projets d'urbanisme, Evergreen CityWorks

Sean Mullin
Directeur général, Brookfield Institute for Innovation and Entrepreneurship

Préface

L'amélioration de l'infrastructure est essentielle en vue d'accroître les revenus à venir des Canadiens. De plus importants investissements en infrastructure publique s'imposent au cours de la prochaine décennie pour compléter les investissements privés dans les usines et le matériel pour maximiser la productivité de la main-d'œuvre canadienne en décroissance relativement à l'ensemble de la population au cours des prochaines années. Le bon moment est venu pour commencer à faire cet investissement. Le financement de ces coûts n'a jamais été aussi faible et il y a actuellement suffisamment de souplesse dans les marchés du travail à travers le pays qu'un tel investissement ne nuira pas à la capacité et ne fera pas augmenter les coûts. Ce document démontre clairement ce raisonnement.

La nouveauté de ce document réside dans le fait qu'il définit le cadre d'un « Plan pour une infrastructure nationale » au Canada. L'un des éléments clés de ce plan est que les gouvernements fédéral et provinciaux dissocient les décisions d'investissements en infrastructure des budgets annuels de fonctionnement.

Ces budgets doivent être équilibrés, mais le fait d'emprunter pour financer l'investissement en infrastructure est tout à fait approprié, surtout aux faibles taux d'intérêt actuels, puisque les avantages futurs sont si nombreux. Le deuxième élément clé veut que les règles de comptabilisation et la planification budgétaire de l'infrastructure doivent refléter la nature de capital de la dépense en infrastructure, tout comme le font dans le secteur privé les règles de comptabilité et les procédures de planification des budgets de dépenses en capital visant les installations et le matériel. Enfin, un troisième élément du plan jouerait un rôle essentiel et offrirait aux municipalités et aux autres véhicules d'investissements publics spéciaux pour assurer un accès efficace aux marchés de capitaux. Ces éléments, entre autres, d'un « Plan national » faciliteraient le financement des investissements en infrastructures publiques aujourd'hui ainsi qu'au cours des prochaines décennies – un investissement qui fera croître la productivité nationale et les revenus des générations actuelle et à venir de Canadiens.



*par David A. Dodge, O.C.
Conseiller principal, Bennett Jones
Ancien gouverneur de la Banque du Canada*

Introduction

L'infrastructure est au cœur de tous les aspects de la vie au Canada : elle constitue un moteur de productivité et de croissance dans une économie moderne, elle contribue à la santé et au bien-être des citoyens canadiens, et elle est un élément crucial du transport des biens et des services dans l'ensemble du pays. L'infrastructure est un mode de communication et de mise en commun de l'information entre citoyens, un moyen d'acheminer les services essentiels tels que l'alimentation en eau, en électricité et en énergie et elle aiguille la croissance de nos communautés et contribue au tissu social collectif.

Un intérêt accru pour l'infrastructure :

Au cours des dernières années, un nombre croissant de rapports de recherche qui attirent l'attention sur les besoins du Canada en infrastructure ont été publiés. Parmi ces publications, notons entre autres :

- *Rebuilding Canada: A New Framework for Renewing Canada's Infrastructure*, Mowat Centre, 2014
- *The Foundations of a Competitive Canada: The Need for Strategic Infrastructure Investment*, Chambre de commerce du Canada, 2013
- *Canada's Infrastructure Gap: Where It Came From and Why It Will Cost So Much To Close*, Centre canadien de politiques alternatives, 2013
- *At The Intersection: The Case for Sustained and Strategic Public Infrastructure Investment*, Canada West Foundation, 2013
- *Canadian Infrastructure Report Card*, Fédération canadienne des municipalités, 2012

Or, à l'échelle du pays, les Canadiens sont touchés par l'infrastructure qui n'a pas été entretenue ou qui n'a pas encore été bâtie. Cette réalité se manifeste par la détérioration de nos routes et autoroutes, la surcapacité de nos réseaux de transport en commun, le sous-investissement dans les logements abordables et l'infrastructure sociale, ainsi que la prévalence accrue de nos incidents environnementaux, tels que les inondations en région urbaine. L'infrastructure du Canada, de même que les cadres institutionnels de financement de ces actifs comportent de graves lacunes.

La présente étude a pour objet d'établir la nécessité d'accorder une attention urgente à ce dossier à l'échelle fédérale. Elle abordera certains outils et leviers à la disposition du gouvernement fédéral en vue de traiter d'un enjeu d'envergure nationale, y compris la création d'une stratégie d'infrastructure pour le pays.

Le présent exposé examine d'abord les retombées économiques de l'infrastructure

publique et souligne comment les conditions actuelles du marché suscitent une occasion historique d'augmenter les investissements à ce chapitre. L'étude examine ensuite les estimations actuelles de l'ampleur du déficit en infrastructure au Canada, puis se penche sur l'évolution du rôle du gouvernement fédéral dans le financement de l'infrastructure au cours des 50 dernières années. Enfin, le rapport propose une intervention fédérale accrue dans la planification de l'infrastructure et postule les éléments qui pourraient figurer dans un éventuel Plan national d'infrastructure.

Comme il a été fait valoir par de nombreux observateurs avant la publication du présent exposé, il ne fait aucun doute que nous devons consacrer davantage de ressources à l'infrastructure publique et la question de l'intervention du gouvernement fédéral ne se pose plus. Le Canada doit à présent s'interroger sur le mode d'intervention du gouvernement fédéral et sur la forme et l'ampleur de cette intervention.



Retombées économiques de l'infrastructure publique

Les arguments économiques en faveur des investissements dans l'infrastructure n'ont jamais été aussi convaincants. Au cours des récentes années et en particulier dans la foulée de la crise financière – le consensus règne parmi les économistes et les responsables de l'élaboration de politiques sur la question des retombées économiques positives des dépenses en infrastructure. En plus des avantages non économiques de l'infrastructure, chaque dollar consacré aux dépenses en infrastructure exerce une incidence positive sur la conjoncture économique de deux manières : à court terme, en appuyant la création d'emplois et les entreprises, ce qui mène à un taux de chômage inférieur et à une croissance économique accrue; et à plus long terme, par voie du renforcement de la compétitivité des entreprises privées, ce qui stimule la création de richesse et assurerait des niveaux de vie plus élevés.

Au Canada, un rapport récemment publié par le Conference Board du Canada a entrepris un examen détaillé des répercussions des dépenses d'infrastructure sur la création d'emploi et a conclu que chaque somme de 1,0 milliard \$ consacrée aux dépenses d'infrastructure subventionne 16 700 emplois durant une année¹. En outre, ces emplois ne se concentrent pas seulement sur le secteur de la construction, puisque les emplois dans l'industrie manufacturière, les services aux entreprises, les transports et le secteur financier profitent aussi des retombées des dépenses d'infrastructure.

*LES INVESTISSEMENTS ACCRUS DANS
L'INFRASTRUCTURE AURONT NON SEULEMENT UNE
INCIDENCE DIRECTE SUR L'ÉCONOMIE, MAIS SE
RÉPANDRONT EN OUTRE DANS L'ÉCONOMIE GRÂCE À
UNE SÉRIE D'EFFETS MULTIPLICATEURS².*

Une étude de l'incidence des dépenses d'infrastructure sur la croissance du PIB a obtenu des résultats semblables. Le même rapport du Conference Board estime que pour chaque somme de 1,0 milliard \$ dépensée, la PIB augmenterait de 1,14 milliard \$, soit un effet multiplicateur se chiffrant à 1,14³. D'autres études ont montré des conséquences similaires, le coefficient multiplicateur allant de 1,14 à un sommet de 1,78, ce qui comprend le « Septième rapport aux Canadiens » publié par le ministère des Finances Canada, qui estime que l'effet multiplicateur s'élève à 1,6⁴.

L'élément crucial de cette analyse veut que presque toutes les estimations récentes soutiennent que l'effet multiplicateur est supérieur à 1,0. Cela laisse entendre que chaque dollar consacré à l'infrastructure publique fait augmenter le PIB de plus d'un dollar.

^{1,2,3} Conference Board (2013)

⁴ CCPA (2009), Finance Canada (2011)

Par conséquent, les dépenses d’infrastructure génèrent un rendement économique positif avant l’achèvement même des projets, puisque l’étape de la construction suscite une activité économique compétitive suffisante afin de justifier ces dépenses.

Cependant, l’avantage économique le plus important de l’infrastructure publique résulte de son incidence à long terme sur la productivité et la compétitivité d’entreprise, qui sont des composantes critiques d’une économie moderne et croissante.

Dans ces cas, les investissements dans l’infrastructure publique, notamment les routes et les systèmes de transport, l’infrastructure de communication, les services publics, l’alimentation en eau potable et les réseaux d’égouts, et les infrastructures sanitaires et sociales résultent en une réduction des coûts pour les entreprises et des gains de productivité de la main-d’œuvre.

Les coûts d’entreprise inférieurs pourraient accroître le rendement dans le secteur privé, ce qui permettrait de compter sur des taux

Le coût d’une infrastructure publique inadéquate :

« Les publications en la matière démontrent qu’une infrastructure publique inadéquate mine la croissance économique à long terme. Une infrastructure publique inadéquate réduit le potentiel économique d’une manière directe et évidente, selon la progression simple suivante :

- L’infrastructure mène à des coûts accrus pour les entreprises.
- Les coûts élevés occasionnent un rendement faible sur les investissements privés.
- Un rendement faible, c’est-à-dire des recettes réduites, limite les fonds disponibles aux entreprises pour réinvestir dans de nouvelles usines, machines et technologies.
- Moins d’investissements signifient moins d’emploi et une main-d’œuvre moins productive.
- Une productivité inférieure se traduit par un rendement économique inférieur et des revenus personnels réduits.

En fin de compte, il en résulte une perte de compétitivité et une réduction des taux de croissance économique. »

*At The Intersection:
The Case for Sustained and Strategic
Public Infrastructure Investment,
Canada West Foundation (2013)*

d’investissement privé plus élevés et assurerait la compétitivité des entreprises canadiennes ainsi que leur croissance sur la scène internationale. Dans le même ordre d’idées, la productivité accrue du travail se traduit par une hausse des salaires et une plus grande création de richesse pour les citoyens canadiens. (Voir l’encadré intitulé « Le coût d’une infrastructure publique inadéquate » pour une analyse de l’incidence d’investir inadéquatement dans l’infrastructure publique.)

Le Conference Board estime qu’environ un quart de la croissance totale de la productivité au cours des dernières années résulte d’investissements dans l’infrastructure publique⁵. De même, Statistique Canada estime, d’après son étude à plus long terme, que la moitié de la croissance totale en matière de productivité de 1962 à 2006 est attribuable aux investissements dans l’infrastructure publique⁶.

Enfin, l’activité économique accrue et des taux de productivité supérieurs permettent au gouvernement de récupérer une partie de son investissement initial en recueillant des recettes fiscales supplémentaires.

Bien que les estimations varient, l’étude du Conference Board soutient que les gouvernements récupèrent approximativement de 30 % à 35 % de chaque dollar consacré à l’infrastructure publique en raison de revenus plus élevés tirés de l’impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ainsi que des impôts indirects⁷.

L’investissement dans l’infrastructure publique présente un avantage immédiat à court terme pour l’économie, tout en assurant également que les entreprises demeurent concurrentielles à plus long terme. L’alternative consiste à reporter l’investissement, à laisser l’infrastructure existante se détériorer de sorte que la demande en infrastructure nouvelle continue de croître, ce qui limite en fin de compte le potentiel de croissance économique future du Canada.

⁵Conference Board (2013)
⁶Statistics Canada (2009)
⁷Conference Board (2013). Il est à noter que ce chiffre sous-estime en fait l’incidence sur les recettes fiscales, puisqu’il mesure les avantages de l’investissement à l’étape de construction et non les retombées à long terme des taux de productivité accrus et des recettes et revenus supérieurs.

Une conjoncture favorable : il faut investir maintenant

Même si le besoin général d'investir dans les infrastructures va de soi, les conditions économiques actuelles donnent une raison d'autant plus convaincante de le faire, et ce, dès maintenant. Le Canada connaît une période unique où le besoin d'une politique macroéconomique de relance, des taux d'intérêt à long terme à un plancher historique et un important déficit infrastructurel se combinent et dictent le besoin d'accélérer le rythme des investissements dans l'infrastructure publique.

Même si le Canada s'est relativement bien débrouillé comparativement à ses pairs, la reprise économique à la suite de la récente crise financière mondiale se fait lente. En effet, le taux d'emploi et celui de la croissance du PIB accusent un retard par rapport aux niveaux enregistrés avant la récession⁹. Dans ce contexte, une attention accrue sur la réduction des déficits financiers a entraîné un ralentissement des dépenses publiques, à un moment où les conditions économiques profiteraient grandement d'une augmentation de l'investissement et des dépenses infrastructurelles.

Dans un récent document, David Dodge, ancien gouverneur de la Banque du Canada, a enjoint les gouvernements à cesser de mettre l'accent sur la réduction du déficit à court terme et à plutôt « augmenter leurs investissements infrastructurels tout en limitant la croissance de leurs dépenses de fonctionnement, de façon à réduire leur ratio de la dette publique nette au PIB⁹ ». M. Dodge cite la croissance ralentie de la productivité du Canada comme une justification pour augmenter les dépenses infrastructurelles, car un investissement accru « améliorerait la croissance de la productivité totale des facteurs et la compétitivité des coûts dans le secteur des affaires, en plus d'ouvrir de nouveaux marchés pour les exportations canadiennes¹⁰ ».

De plus, en raison du taux d'emploi léthargique et d'une faible croissance économique, en plus de mesures de stimulation monétaire limitées par des taux d'intérêt presque nuls¹¹, les économistes reviennent à l'idée selon laquelle

des stimulants financiers ciblés devraient s'inscrire dans une politique économique gouvernementale. Larry Summers, ancien secrétaire du Trésor des États-Unis, a écrit :

Dans une économie où le marché du travail bat de l'aile et où la politique monétaire est limitée par le droit consolidé à zéro, une relance budgétaire est de mise pour augmenter la demande globale. Les avantages d'une telle politique dépassent grandement les estimations traditionnelles des multiplicateurs budgétaires pour deux raisons : l'augmentation de la demande accroît le taux d'inflation prévu, ce qui réduit les taux d'intérêt réels, et la poussée de l'économie vers le plein emploi aura des effets positifs sur la population active et la productivité qui se feront longtemps sentir¹².

D'après ce récent domaine de recherche, les avantages traditionnels de l'investissement dans les infrastructures publiques sont encore plus importants durant les périodes de ralentissement économique, car les méthodes habituelles de relance de l'économie sont moins efficaces. Dans un document rédigé en 2010, les économistes Alan Auerbach et Yuriy Gorodnichenko, de l'Université de Berkeley, ont estimé que le multiplicateur des investissements gouvernementaux est légèrement plus élevé (d'autant que 3,42) en période de récession¹³. Cette conclusion est appuyée dans un document rédigé en 2012 par deux économistes de la Federal Reserve Bank de San Francisco, Sylvain Leduc et Daniel Wilson, qui porte précisément sur les investissements dans l'infrastructure publique et dans lequel les auteurs ont indiqué que la borne inférieure du multiplicateur de ces investissements est de 3,0¹⁴.

⁸ Voir Wilkins (2014) ou *Globe and Mail* (2014) pour des exemples de discussion représentatifs quant à la lente reprise économique du Canada à la suite de la récession mondiale.

⁹ Dodge, Dion et Weekes (2014)

¹⁰ Dodge, Dion et Weekes (2014)

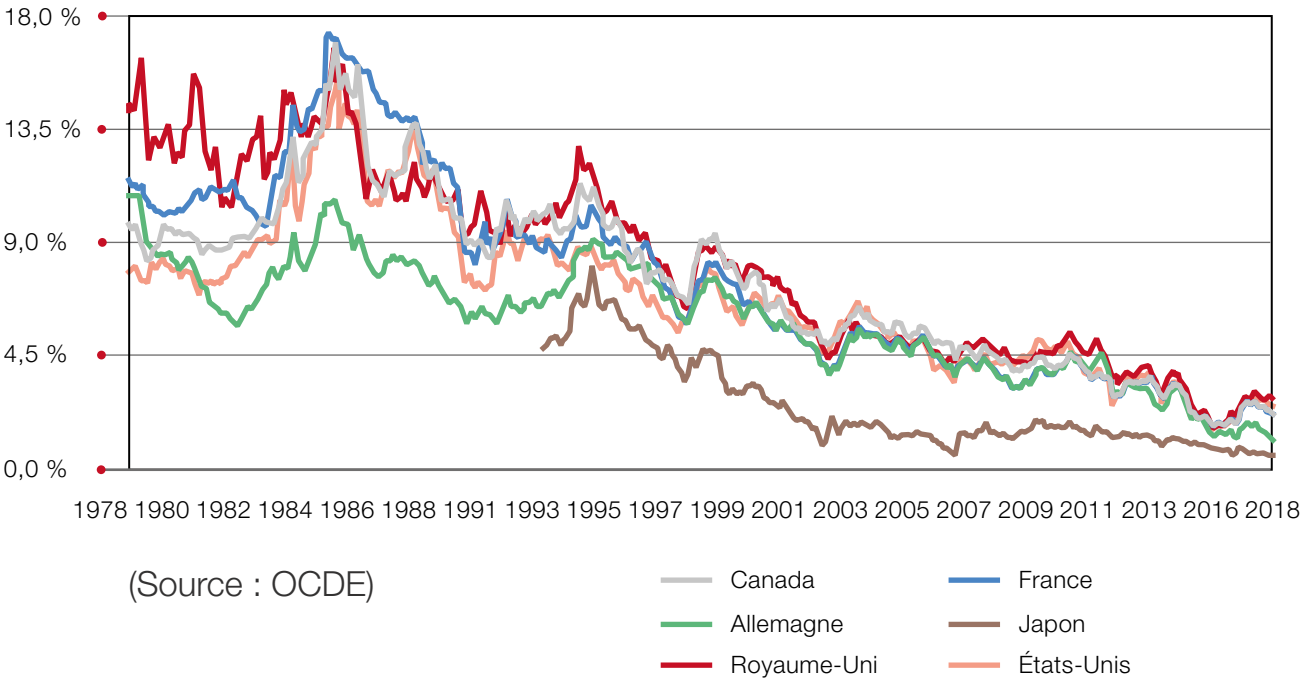
¹¹ Dans un environnement où les taux d'intérêt sont presque nuls, les mesures de stimulation monétaire sont limitées par le fait que les taux d'intérêt ne peuvent pas être inférieurs à 0 %.

¹² Ball, DeLong, et Summers (2012)

¹³ Auerbach et Gorodnichenko (2010)

¹⁴ Leduc et Wilson (2012)

Taux d'intérêt à long terme : 1974 à 2014



Finalement, les taux d'intérêt à long terme à un plancher historique ont créé une conjoncture favorable à une augmentation des dépenses infrastructurelles. Comme le montre le tableau ci-dessus, les taux d'intérêt à long terme (c.-à-d. les obligations d'État dont les termes sont supérieurs à 10 ans) oscillent à leur niveau le plus bas des 40 dernières années. En raison du long horizon associé aux infrastructures, un financement par emprunt à long terme et à taux fixe représente le moyen idéal de fournir le capital nécessaire pour augmenter le niveau d'investissement. Des frais de service de la dette inférieurs permettent de réduire efficacement le coût des investissements dans l'infrastructure,

tandis qu'un financement à taux fixe protège les projets (et les gouvernements) contre d'éventuelles augmentations des taux d'intérêt.

Ces conditions macroéconomiques (faibles taux d'intérêt, économie au ralenti et déficit infrastructurel) donnent lieu à une conjoncture unique pour le gouvernement fédéral. Mettre l'accent sur les investissements dans l'infrastructure publique pourrait représenter un outil important pour améliorer la croissance économique, ce qui aura comme résultat une productivité accrue, un meilleur taux d'emploi et une meilleure qualité de vie pour les Canadiens.

Déficit infrastructurel du Canada

Dans bon nombre de récentes études, on a tenté de quantifier l'ampleur actuelle des besoins infrastructurels du Canada. Il peut être difficile de définir un chiffre précis, car diverses études ont mis l'accent sur des besoins sectoriels particuliers et ont employé des méthodologies différentes pour aborder la question, ce qui a parfois occasionné un chevauchement. Par conséquent, plutôt que de tenter de définir un chiffre qui représente l'ampleur du déficit infrastructurel du Canada, nous examinerons brièvement un certain nombre de secteurs qui nécessitent l'attention immédiate des décideurs canadiens.

Infrastructure urbaine et municipale

Depuis le début du siècle, on s'intéresse de plus en plus aux questions urbaines et au rôle joué par les villes dans la compétitivité économique et la bonne qualité de vie au Canada. Aujourd'hui, l'infrastructure municipale du Canada a atteint un point de non-retour.

La majorité des investissements municipaux ont été effectués alors que l'on comprenait peu le rôle joué par cette infrastructure dans le maintien et le renforcement des liens sociaux, de la santé

publique et de l'intégrité de notre environnement naturel. Dans bon nombre de cas, ces décisions ont confiné les résidents et les collectivités à des modes de vie qui sont maintenant perçus comme insoutenables. Ce problème est exacerbé par l'écart fiscal et le manque d'incitatifs fiscaux auxquels les municipalités sont confrontées lorsqu'elles planifient leur avenir.

Devant les problèmes parallèles de la baisse des investissements et de l'infrastructure vieillissante, la Fédération canadienne des municipalités a estimé que le déficit infrastructurel municipal du Canada se chiffre à 123 milliards de dollars et augmente de 2 milliards de dollars par année¹⁵. Cette estimation est répartie en quatre catégories :

- **systèmes d'aqueduc et d'égout (31 milliards de dollars);**
- **transport (21,7 milliards de dollars) et transport en commun (22,8 milliards de dollars);**
- **gestion des déchets (7,7 milliards de dollars);**
- **infrastructure communautaire, culturelle et sociale (40,2 milliards de dollars).**

De plus, cette méthodologie sous-estime probablement l'ampleur du déficit infrastructurel municipal, car elle exclut d'autres types d'infrastructures qui constituent des piliers dans les villes et les collectivités modernes. Par exemple, un logement à prix abordable et un abri sécuritaire, des systèmes d'énergie à faibles émissions de carbone et des technologies d'information et de communication fiables aident à faire des municipalités des endroits viables, résilients et compétitifs du point de vue économique.

Réseaux routiers, transport et infrastructures de l'électricité

Des réseaux routiers et des systèmes de transport efficaces sont essentiels au fonctionnement d'une économie moderne. La réduction de la saturation du réseau routier permet de s'assurer que les produits sont facilement transportés partout au pays, ce qui réduit les coûts opérationnels et améliore le commerce. Un transport en commun efficace et des réseaux routiers sans congestion permettent des déplacements plus rapides, ce qui réduit le stress des travailleurs et augmente la productivité du travail.

Dans ce contexte, le besoin d'investissements a été mis en lumière dans de nombreuses études :

- Le McKinsey Global Institute a estimé que le Canada doit investir 66 milliards de dollars dans l'entretien et la réparation des routes et des ponts urbains entre 2013 et 2023¹⁶.
- Les services de transport en commun du pays ont besoin de 4,2 milliards de dollars par année pour la réparation et le remplacement des biens existants. Cette estimation exclut la réponse à la demande insatisfaite ou future¹⁷.
- La Chambre de commerce du Canada a estimé que la congestion coûte au pays, dans l'ensemble, 15 milliards de dollars par année, ce qui équivaut à près d'un pour cent du PIB du Canada¹⁸.
- On estime que la mise à niveau des infrastructures de l'électricité du Canada entre 2010 et 2030 coûtera plus de 300 milliards de dollars, ce qui exige des investissements annuels supérieurs à tout niveau d'investissement dans toute décennie précédente¹⁹.



Les conditions climatiques extrêmes : trop coûteuses pour ne pas en tenir compte

Les conditions climatiques extrêmes sont de plus en plus courantes partout au Canada. La récente montée en flèche du nombre de désastres naturels a eu des conséquences sociales et économiques sans précédent pour les résidents, les entreprises et les gouvernements du Canada. Avant 1996, seuls trois désastres naturels avaient occasionné des dommages dépassant les 500 millions de dollars (en dollars de 2010). Cependant, à partir de 1996, le Canada a connu en moyenne près d'un désastre par année ayant coûté 500 millions de dollars ou plus. En outre, l'an dernier, d'après le Bureau d'assurance du Canada, les dégâts d'eau ont dépassé pour la première fois les dommages causés par des incendies en ce qui a trait au montant des réclamations d'assurance dans l'ensemble du pays.

Les dommages matériels causés par de petits événements météorologiques sont aussi devenus plus fréquents. Les grands volumes de précipitations dépassent souvent la capacité des égouts du Canada²². Cette situation est particulièrement problématique pour les vieilles villes du centre et de l'est du Canada, où il existe un important besoin de réhabiliter les réseaux d'alimentation en eau et les égouts pour réduire les possibilités d'inondation. D'ici

2020, on estime que près de 60 pour cent des conduites d'eau de Montréal auront atteint la fin de leur durée de vie²³. Cette situation est particulièrement préoccupante si l'on tient compte du fait que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a déterminé que les conditions climatiques extrêmes, comme les fortes précipitations, deviendront plus fréquentes au cours des 50 prochaines années.

Le besoin de se préparer pour la nouvelle réalité des conditions climatiques extrêmes et des changements climatiques devient évident lorsque les conséquences économiques sont mises au jour. Le coût économique moyen d'un désastre naturel s'élève à 130 milliards de dollars et fait baisser le PIB d'environ 2 pour cent²⁴. Cette situation est attribuable à l'occurrence accrue du temps violent qui affecte les régions urbaines, où la population est plus dense et où il se trouve davantage de biens de valeur. À la suite d'un désastre, les recettes fiscales perdues et les demandes d'allègement et de reconstruction exercent une énorme pression budgétaire sur les gouvernements. En moyenne, on estime que les désastres naturels font augmenter les déficits du budget public de l'ordre de 25 pour cent.

Estimations globales :

Enfin, il existe un certain nombre d’estimations globales du déficit d’infrastructure au Canada à l’échelle de tous les secteurs et des compétences infranationales. Une étude réalisée en 2013 par la Chambre de commerce du Canada estime que l’ampleur des investissements nécessaires en vue de remédier au déficit d’infrastructure du Canada pourrait s’élever à 570 milliards \$²⁰.

De plus, une étude récemment publiée par la Canada West Foundation estime que la dette cumulative liée à l’infrastructure s’élève à 123 milliards \$ en ce qui concerne l’infrastructure existante, un montant supplémentaire de 110 milliards \$ étant nécessaire à la mise en place de nouvelles infrastructures²¹. Enfin, dans un rapport consternant, l’Association des ingénieurs-conseils du Canada estime que 50 pour cent de l’infrastructure publique atteindra la fin de sa durée de vie utile d’ici 2027²².

En outre, les estimations des répercussions d’un sous-investissement chronique dans l’infrastructure illustrent que le déficit d’infrastructure mine notre compétitivité nationale. Du milieu des années 1990 à 2006, l’investissement en infrastructure au Canada est en déclin, alors qu’aux États-Unis, les dépenses à ce chapitre ont connu une hausse de 24 pour cent. Durant cette même période, en termes de productivité, le Canada est passé d’une quasi-parité avec les États-Unis à un taux de productivité de 20 pour cent inférieur au leur²³.

De toute évidence, peu importe l’ampleur exacte des besoins du Canada en infrastructure, les diverses estimations conviennent qu’il s’agit d’un problème à grande échelle et qu’il y a lieu d’augmenter radicalement les niveaux d’investissements publics.



¹⁵ Mirza (2007)

¹⁶ McKinsey Global Institute (2013)

¹⁷ Mirza (2007)

¹⁸ Chambre du commerce du Canada (2013)

¹⁹ Chambre du commerce du Canada (2013)

²⁰ Chambre du commerce du Canada (2013)

²¹ Canada West Foundation (2013)

²² Association des ingénieurs-conseils du Canada (2004)

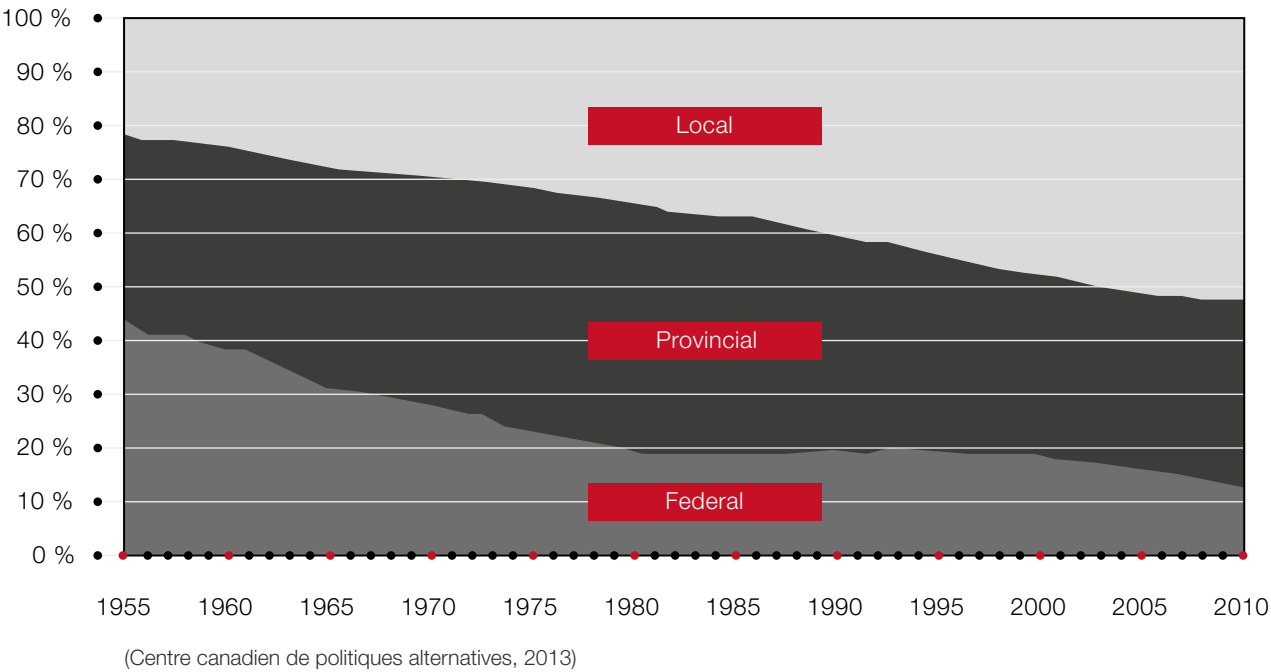
²³ Chambre du commerce du Canada (2013)

La participation fédérale en déclin dans le domaine de l'infrastructure

Au cours des 50 dernières années, un changement considérable s'est opéré quant à la propriété et au financement de l'infrastructure publique entre les trois ordres de gouvernement. En 1955, le gouvernement fédéral possédait 44 pour cent de l'infrastructure publique, les provinces en possédaient 34 pour cent et les gouvernements locaux, 22 pour cent²⁴. Aujourd'hui, les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux possèdent et entretiennent environ 95 pour cent de l'infrastructure publique du Canada²⁵.

Les municipalités possèdent 52 pour cent de l'infrastructure publique, mais obtiennent un rendement de seulement huit sous pour chaque dollar fiscal²⁶. Dans notre structure fiscale existante, les gouvernements fédéral et provinciaux recueillent plus de 90 pour cent de tous les impôts versés par les Canadiens²⁷. Les ordres de gouvernement supérieurs jouissent de l'impôt sur le revenu, sur les ventes et sur les entreprises, qui suivent la croissance économique.

Graphique 1 : Distribution des actifs par ordre de gouvernement



Les administrations locales dépendent de plus en plus des impôts fonciers, une mesure rétrograde la moins réactive à la croissance et les personnes à revenu faible et moyen sont les plus durement touchées par cette pratique²⁸. Alors que les paiements de transfert du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux ont augmenté au cours des années 2000, une augmentation équivalente des paiements de transfert du gouvernement provincial aux administrations municipales ne

s'est pas concrétisée²⁹. Le réaménagement des responsabilités sans capacité d'intervention correspondante a créé un déséquilibre structurel entre les autorités locales et les gouvernements fédéraux et provinciaux.

²⁴ Centre canadien de politiques alternatives (2013)

²⁵ Gouvernement du Canada (2013)

²⁶ Fédération canadienne des municipalités (2006)

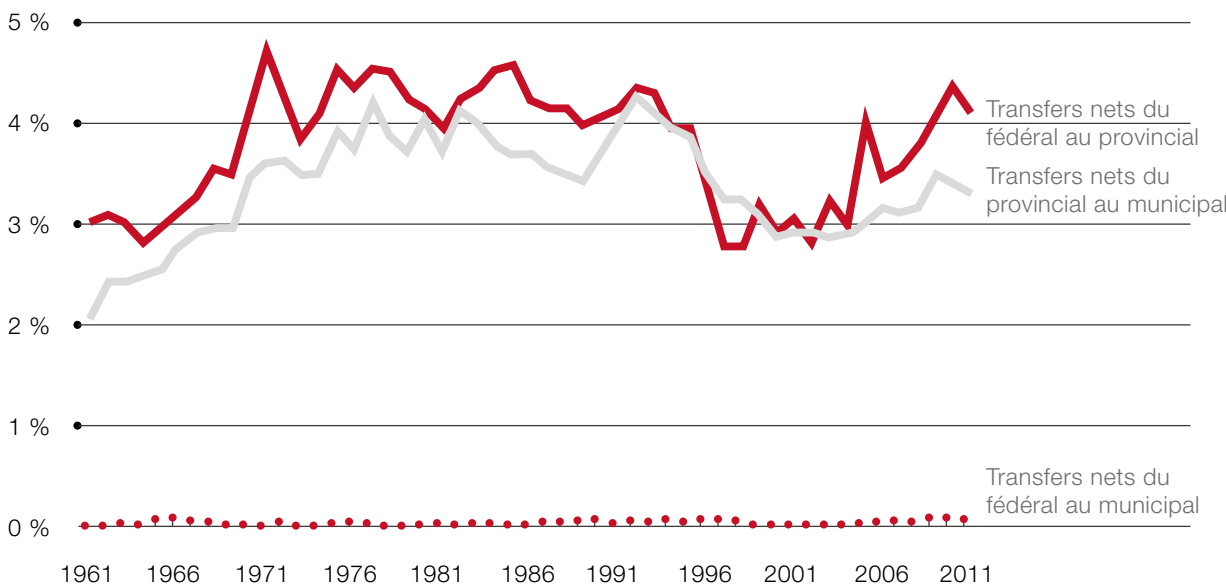
²⁷ Fédération canadienne des municipalités (2012)

²⁸ Fédération canadienne des municipalités (2012)

²⁹ Centre canadien de politiques alternatives (2013)

Reconnaissant qu’une nouvelle approche du financement fédéral pour l’infrastructure provinciale, territoriale et municipale était nécessaire, le gouvernement du Canada a commencé à reprendre le dialogue en matière d’infrastructure municipale au début des années 2000. Cet intérêt renouvelé a mené à la création du ministère de l’Infrastructure et à une série de programmes d’infrastructure à frais partagés.

Graphique 2 :
Paielements de transfert intergouvernementaux, % du PIB, 1961- 2011



(Centre canadien de politiques alternatives, 2013)

Et les gouvernements de toutes les allégeances politiques ont reconnu l’importance de l’infrastructure et ont continué d’investir en ce sens. Le plan Chantiers Canada lancé en 2007, par exemple, divise le financement entre les paiements de transfert et les projets jugés d’importance nationale. Les municipalités recevraient 17,6 milliards \$ en revenus prévisibles au cours des sept années découlant de la taxe fédérale sur l’essence et le remboursement de la TPS. Dans le même temps, le gouvernement fédéral investirait 13,2 milliards \$ en projets prioritaires nationaux. Alors que nous devrions être encouragés par l’intérêt porté par quelques gouvernements fédéraux antérieurs dans le

financement de l’infrastructure à l’échelle du pays, selon l’OCDE notre gouvernement fédéral continue d’exercer un rôle relativement limité dans le financement de l’infrastructure³⁰. Les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux au Canada jouent un rôle prépondérant par rapport au gouvernement fédéral en matière de financement d’infrastructure publique en comparaison avec des pays comme l’Allemagne, l’Australie, les États-Unis et d’autres pays semblables membres de l’OCDE³¹.

³⁰ OCDE (2014)

³¹ OCDE (2010)

L'intérêt renouvelé pour le rôle et l'importance de l'infrastructure via l'investissement public dans l'infrastructure canadienne a atteint un peu plus de 3 pour cent du PIB en 2008³². Cet investissement dépasse à peine l'investissement annuel de 2,9 pour cent du PIB national qui est requis rien que pour maintenir le stock d'infrastructure actuel³³. À titre de comparaison, la moyenne mondiale des dépenses d'infrastructure publique est 3,8 pour cent du PIB par année³⁴. Afin de promouvoir la prospérité et la productivité accrue partout au Canada, les experts estiment qu'un investissement annuel total de 5,1 pour cent du PIB est requis³⁵.

Alors que notre gouvernement fédéral a accompli de grands progrès ces dernières années en réitérant son engagement à l'égard des enjeux d'infrastructure, il reste manifestement du travail à faire. Les prochaines sections exposent nos arguments en faveur de l'établissement d'un Plan national d'infrastructure ainsi que ses composantes potentielles.

³² Fédération canadienne des municipalités (2012)

³³ Residential and Civil Construction Alliance of Ontario (2014)

³⁴ Revue *The Economist* (28 septembre 2013)

³⁵ Residential and Civil Construction Alliance of Ontario (2014)



Plan national d'infrastructure pour le Canada

Étant donné l'importance nationale de l'infrastructure publique et de son incidence cruciale sur la compétitivité et la qualité de vie, tout porte à croire que le gouvernement fédéral doit assumer un rôle de chef de file dans la coordination et le financement de l'infrastructure au sein du Canada.

En particulier, un rôle fédéral élargi et un rééquilibrage des responsabilités de financement sont nécessaires pour les raisons suivantes :

- **Mieux aligner les responsabilités de financement sur la capacité fiscale :** Comme l'a clairement montré la section précédente, si la capacité fiscale du gouvernement fédéral équivaut sensiblement à celle de l'ensemble des provinces et des territoires combinés, il prend en charge seulement 12 % des dépenses annuelles d'infrastructure. Le cas des municipalités est pire encore, puisqu'elles assument presque 50 % des coûts d'infrastructure, tout en ayant la capacité fiscale la plus restreinte des trois ordres de gouvernement³⁶. Afin de remédier

à ce déséquilibre, le gouvernement fédéral devrait viser à effectuer des investissements publics plus élevés, en augmentant les niveaux d'investissement dans l'infrastructure nette et en prenant en charge une part du fardeau de financement des projets qui sont actuellement du ressort des municipalités.

- **Harmoniser les dépenses d'infrastructure avec la politique macroéconomique nationale :** Comme il a été fait valoir ci-haut, les mesures de relance budgétaire et, en particulier, l'investissement dans l'infrastructure publique sont un outil de plus en plus important de politique macroéconomique pour les économies nationales. Au Canada, seulement le gouvernement fédéral a la capacité et la responsabilité d'élaborer une politique économique à l'échelle nationale. Ainsi, afin de coordonner les dépenses d'infrastructure publique avec d'autres outils macroéconomiques tels que la politique fiscale et monétaire, le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus actif de coordonnateur et de bailleur de fonds de l'infrastructure publique.

- **Investissement accru dans l'infrastructure appartenant au fédéral :** Certains domaines d'infrastructure publique, tels que les contrôles dans les ports et aux passages frontaliers, les aéroports, l'infrastructure militaire, et l'infrastructure nationale ferroviaire et la voirie, relèvent de la seule responsabilité du gouvernement fédéral. Ainsi, les provinces et les municipalités étant déjà surchargées par les exigences actuelles de l'infrastructure, seule l'augmentation du financement fédéral se traduira par des investissements supérieurs en infrastructure dans ces secteurs.
- **Se faire le champion de projets phares d'envergure nationale :** Si de nombreux secteurs des investissements dans l'infrastructure relèvent techniquement des champs de compétence provinciale, il incombe néanmoins au gouvernement fédéral de se faire le champion – et de financer – des projets d'importance nationale. Des projets comme les réseaux de transport en commun et les infrastructures de transport, les liaisons ferroviaires à grande vitesse, l'adaptation au changement climatique, les logements abordables et l'infrastructure sociale, le transport de l'électricité, et les systèmes de

communication et les réseaux à large bande en milieu rural recoupent tous les priorités économiques nationales et ont également une incidence sur la qualité de vie de tous les Canadiens. Tout en respectant la compétence provinciale, le gouvernement fédéral devrait accélérer son niveau d'investissement dans ces secteurs.

Si des initiatives récemment prises par le gouvernement fédéral, telles que le prolongement du plan Chantiers Canada en 2014, constituent une étape positive vers une participation fédérale accrue dans le domaine de l'infrastructure publique, il reste beaucoup à faire pour combler le déficit d'infrastructure imminent au Canada.

Tout porte à croire qu'il manque un élément au sein du panorama fédéral, à savoir un Plan national d'infrastructure exhaustif qui pourrait coordonner la planification et les décisions d'investissement en matière d'infrastructure publique. Alors qu'un plan exhaustif complet dépasse le cadre du présent examen, il est néanmoins instructif d'examiner les composantes possibles qui pourraient figurer dans un Plan national d'infrastructure pour le Canada.

Plan national d'infrastructure du Royaume-Uni

En 2010, le gouvernement britannique a lancé son premier Plan national d'infrastructure.

« ...le gouvernement établit pour la première fois une vision élargie de l'investissement en infrastructure requis pour soutenir la croissance du Royaume-Uni. »

« Le rôle du gouvernement dans ce travail est clair. Il consiste à préciser quelle infrastructure est nécessaire, à relever les principaux obstacles à la réalisation des investissements et à mobiliser des ressources, à la fois publiques et privées, afin de concrétiser les projets. »

D'ici 2013, le Plan national d'infrastructure du Royaume-Uni, mis à jour annuellement, comprend un pipeline de projets d'une valeur estimée à plus 375 milliards de livres sterling (£), rapports d'étape sur les projets d'une valeur de plus de 50 millions de livres sterling, des outils et mécanismes de financement détaillé, et un cadre approfondi d'évaluation et de priorisation des investissements dans l'infrastructure à l'échelle du pays.

À quoi pourrait ressembler un Plan national d'infrastructure?

La nécessité d'un Plan national d'infrastructure est claire. Les pays qui affichent des pratiques exemplaires d'investissement en infrastructure possèdent des cadres décisionnels orientés par un gouvernement central fort adepte de l'innovation et du développement économique. Ces cadres font avancer les projets en fonction de prévisions et d'une planification sur 50 à 100 ans, ce qui met en place une plateforme axée sur l'innovation, la résilience et la prospérité³⁷.

Par exemple, aux Pays-Bas, le gouvernement néerlandais a participé activement à l'élaboration de plans d'infrastructure stratégiques depuis les années 1960, en particulier concernant les projets d'intérêt national. Un rapport récent du Forum économique mondial sur la compétitivité mondiale a classé les Pays-Bas au premier rang pour la qualité de son infrastructure portuaire et approvisionnement en électricité et situe les Pays-Bas en cinquième position générale sur 144 pays en termes de compétitivité mondiale³⁸. En outre, les gouvernements nationaux aident les villes à exécuter des plans visionnaires dans lesquels s'inscrit l'infrastructure afin d'améliorer la compétitivité mondiale. Ces pays reconnaissent que la prestation d'une infrastructure intégrée et efficace est essentielle afin d'offrir aux

investisseurs potentiels et aux résidents une qualité de vie élevée et un environnement économique attrayant et de trouver des moyens de le financer³⁹.

Afin d'aider à orienter ce concept, les auteurs proposent qu'un Plan national d'infrastructure pourrait, à tout le moins, comprendre les éléments suivants :

- **Un plan exhaustif pluriannuel priorisera les projets d'infrastructure à l'échelle de plusieurs secteurs d'importance nationale.** Ce plan comprendrait un pipeline de projets classés par ordre de priorité en fonction de leur état d'avancement (par exemple, achevé, en chantier, financé et en attente d'approbation). Dans le cadre d'une telle structure, le plan serait mis à jour au moins une fois par année afin de tenir compte de l'évolution du pipeline de projets et les changements à la stratégie ou à l'accentuation.
- **Divulgaration transparente de la planification de l'infrastructure et de la priorisation des projets.** Prenant appui sur le dernier point, tout plan d'infrastructure devrait décrire de manière transparente la planification d'investissements et le processus de

priorisation, y compris la publication des critères de prise de décision et exposer dans le détail l'état d'avancement des projets dont le financement est à l'étude.

- **Objectifs annuels définis d'investissement en infrastructure.** Par exemple, le fait de cibler un pourcentage annuel quelconque de PIB garantirait une réduction graduelle du déficit infrastructurelle, tout en satisfaisant à la demande en infrastructures nouvelles. Le plan pourrait permettre une souplesse afin d'accélérer les investissements d'infrastructure prévus en cas de ralentissement économique ou de récession.
- **Dissocier les décisions d'investissement en infrastructures des budgets annuels de fonctionnement.** Les retombées à long terme des investissements dans l'infrastructure publique exigent que l'on s'éloigne des incitatifs à court terme associés à la réduction du déficit. Bien que les dépenses en infrastructure ne puissent évidemment pas être isolées complètement de la situation budgétaire du gouvernement et devraient être divulguées publiquement d'une manière transparente, il faudrait néanmoins les isoler de la volatilité de la budgétisation annuelle fiscale.

- **Dresser un inventaire détaillé des besoins d'infrastructure, y compris l'entretien et des exigences de constructions nouvelles.** Le gouvernement fédéral devrait assumer un rôle de coordination dans la mise en commun et l'évaluation des besoins en infrastructure à l'échelle canadienne. Cet inventaire devrait ensuite servir aux décideurs à prioriser et à éclairer leurs décisions relatives au niveau de financement et aux investissements concernant les projets d'infrastructure à l'avenir.
- **Établir des règles claires, transparentes applicables au programme de financement de l'infrastructure.** Dans le cas des programmes de partenariat avec les provinces ou les municipalités, les règles devraient être transparentes et prévisibles. Les niveaux de financement des programmes ne devraient pas être plafonnés, mais plutôt

reliés à des affectations annuelles, ce qui garantirait que les projets non retenus une année donnée se voient accorder la priorité l'année suivante.

- **Dispositions comptables et budgétaires qui reconnaissent la nature pluriannuelle des investissements en infrastructure, ce qui comprend un budget d'immobilisations distinct.** De même, si la planification infrastructurelle est axée sur des échéanciers bien au-delà des cycles budgétaires annuels, les règlements comptables et budgétaires devraient par conséquent être mis à jour afin de tenir compte de cette réalité. Cela comprend une comptabilité distincte des dépenses en immobilisations dans le cadre du processus de budgétisation fiscale et s'assurer que tous les investissements en matière d'infrastructure, y compris les projets en partenariat avec les provinces

ou les municipalités, soient adéquatement provisionnés au cours de la durée de vie de l'actif en question.

- **Des outils financiers s'adressant aux municipalités et aux organismes du secteur public qui ne sont pas en mesure d'accéder efficacement aux marchés de capitaux.** En s'appuyant sur la réussite de Partenariats publics-privés (P3) Canada, le gouvernement fédéral devrait créer des centres d'excellence spécialisés dans les domaines du financement, de l'accès aux capitaux, de la planification de projets et de la budgétisation de l'infrastructure que peuvent utiliser les petits organismes du secteur public. Cette centralisation de l'expertise se traduira par la promotion de pratiques exemplaires à l'échelle canadienne et permettra aux petits acteurs de jouir des économies d'échelle associées à la mise en place d'un plan d'infrastructure pancanadien.

- **Des mécanismes de financement afin de traiter du désalignement des responsabilités d'infrastructure par rapport à la capacité fiscale.** Cela pourrait comprendre, entre autres mécanismes, le transfert de la capacité fiscale du gouvernement fédéral aux municipalités, puisque le déséquilibre le plus prononcé existe entre ces deux ordres de gouvernement.

Enfin, cette liste ne constitue pas une description exhaustive des éléments à inclure dans un Plan national d'infrastructure, mais plutôt une tentative d'ouverture d'un dialogue dans ce dossier. Les auteurs invitent les décideurs et les leaders d'opinion à faire fond sur ce premier jet et à élaborer une vision intégrale des éléments devant figurer dans un Plan national d'infrastructure pour le Canada.

Conclusion

L'infrastructure publique moderne est une composante cruciale de la prospérité nationale et des niveaux de vie élevés. Mais des décennies de désintérêt et de sous-investissement ont mené le Canada au précipice d'une crise nationale associée aux besoins collectifs en infrastructure.

De nombreuses études et analyses ont montré que le Canada est confronté à un déficit infrastructurel considérable, en ce qui a trait au maintien de nos actifs existants, ainsi que pour répondre à la demande insatisfaite en matière d'infrastructures nouvelles. Ce déficit s'étend à presque tous les secteurs de l'infrastructure publique, y compris les transports et le transport en commun, l'approvisionnement en eau et les réseaux d'égouts, les institutions sociales et culturelles, les logements abordables, l'acheminement de l'électricité, l'adaptation à l'environnement et au changement climatique et bien plus encore. Le long déclin de la participation fédérale dans les dépenses d'infrastructure a exacerbé ce problème, puisque la grande majorité des infrastructures relève des municipalités et des provinces canadiennes, ce qui crée un désalignement entre la responsabilité de financement et la capacité fiscale dans ce pays.

Cette problématique, bien qu'inquiétante, représente également une occasion cruciale pour le gouvernement fédéral du Canada. Les retombées économiques des investissements dans l'infrastructure publique sont nombreuses et considérables, puisqu'un investissement supplémentaire aurait pour conséquence un effet de relance à court terme, ce qui répondrait par le fait même à un besoin criant, et contribuerait à une productivité accrue et à une économie plus concurrentielle à long terme. En outre, les conditions actuelles du marché, y compris des taux d'intérêt à long terme historiquement faibles, créent une occasion idéale pour le gouvernement fédéral de s'engager et de prendre des mesures décisives.

Le temps est venu pour le gouvernement fédéral d'exercer un rôle plus actif dans la planification et le financement de l'infrastructure publique au Canada. Un bon point de départ consisterait à créer un Plan national d'infrastructure, emboîtant le pas à d'autres pays comme le Royaume-Uni. Une stratégie nationale, qui respecte les champs de compétence provinciale et municipale, permettrait de coordonner les projets d'infrastructure à l'échelle canadienne, de tirer parti de la capacité fiscale supérieure

du gouvernement fédéral, de créer des règles claires et transparentes visant les programmes d'infrastructure, d'améliorer la transparence de la planification et la priorisation de l'infrastructure et de mettre en commun les pratiques exemplaires dans l'ensemble du Canada. Seul le gouvernement fédéral possède la discrétion, l'autorité et la capacité fiscale d'assumer ce rôle au Canada.

L'état de l'infrastructure canadienne représente à la fois une situation de crise et une occasion en or pour notre pays. Le gouvernement fédéral peut faire en sorte, en prenant dès maintenant des mesures décisives, que nous pourrions saisir cette occasion en or et éviter la crise.

³⁶ CCAP (2013)

³⁷ KPMG (2012)

³⁸ Cor (2013), Forum économique mondial (2013)

³⁹ PWC (2014)

Sources

Chambre de commerce du Canada (2014) : http://www.chamber.ca/advocacy/top-10-barriers-to-competitiveness/Booklet_Top_10_Barriers_2014.pdf

Centre canadien de politiques alternatives (2013) : http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2013/01/Canada's%20Infrastructure%20Gap_0.pdf

«Bennett Jones Spring 2014 Economic Outlook », David A. Dodge, Richard Dion and John M. Weekes (2014) : http://www.bennettjones.com/Publications/Updates/Bennett_Jones_Spring_2014_Economic_Outlook/

David Dodge (2014) : <http://www.cbc.ca/news/business/david-dodge-says-low-rates-should-encourage-infrastructure-spending-1.2673828>

Dupuis et Ruffilli (2011) : <http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/cei-24-e.htm?Param=ce4>

Revue The Economist, 28 septembre 2013

Environnement Canada (2013) : <http://ec.gc.ca/meteo-weather/default.asp?lang=En&n=3318B51C-1>

Fédération canadienne des municipalités (2006) : http://www.fcm.ca/Documents/reports/Building_Prosperty_from_the_Ground_Up_Restoring_Municipal_Fiscal_Balance_EN.pdf

Fédération canadienne des municipalités (2008) : http://www.fcm.ca/Documents/reports/Infrastructure_as_Economic_Stimulus_EN.pdf

Fédération canadienne des municipalités (2009) : http://www.fcm.ca/Documents/reports/Municipal_Infrastructure_Projects_Key_to_Putting_Canadians_to_Work_EN.pdf

Fédération canadienne des municipalités (2012), *State of Canada's Cities and Communities* http://www.fcm.ca/Documents/reports/The_State_of_Canadas_Cities_and_Communities_2012_EN.pdf

Gouvernement du Canada (2013) : <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-eng.pdf>

Infrastructure Canada (2013) : http://www.civicinfo.bc.ca/Library/Asset_Management/Presentations/Workshop_on_Asset_Management_October_2013/Federal_Infrastructure_and_Asset_Management-Infrastructure_Canada--October_10_2013.pdf

Bureau d'assurance du Canada (2012) : http://www.ibc.ca/en/natural_disasters/documents/mcbean_report.pdf

Bureau d'assurance du Canada (2014) : http://www.ibc.ca/en/natural_disasters/documents/economic_impact_disasters.pdf

KPMG (2012) : <http://www.kpmg.com/Africa/en/Documents/Infrastructure-100-world-cities-2012.pdf>

McKinsey Global Institute (2013) : http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity

Mirza (2007) : https://www.fcm.ca/Documents/reports/Danger_Ahead_The_coming_collapse_of_Canadas_municipal_infrastructure_EN.pdf

OCDE (2010) : <http://www.oecd.org/governance/regional-policy/48724540.pdf>

OCDE (2014) : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/economic-policy-reforms-2014_growth-2014-en#page1

PWC (2014) : http://www.pwc.com/en_GX/gx/psrc/publications/assets/pwc-investor-ready-cities-v1.pdf

Residential and Civil Construction Alliance of Ontario (2014) : http://www.rccao.com/news/files/RCCAO_Ontario-Infrastructure-Investment_July2014-WEB.pdf

« UK National Infrastructure Plan 2010 », *HM Treasury*, United Kingdom (2010) : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/188329/nip_2010.pdf

« UK National Infrastructure Plan 2013 », *HM Treasury*, United Kingdom (2013) : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263159/national_infrastructure_plan_2013.pdf

« Leadership for Tough Times: Alternative Federal Budget Fiscal Stimulus Plan », Centre canadien de politiques alternatives (2009) : http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/2009/Leadership_For_Tough_Times_AFB_Fiscal_Stimulus_Plan.pdf

« Le Plan d'action économique du Canada : septième rapport aux Canadiens », *Finance Canada* (2011): <http://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2011-7/pdf/ceap-paec-eng.pdf>

« Monetary Policy and the Underwhelming Recovery ». Allocution prononcée par Carolyn Wilkins, première sous-gouverneure de la Banque du Canada, 22 septembre 2014 : <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2014/09/remarks-220914.pdf>

« The growth puzzle... U.S. », *Globe and Mail*, 5 mars 2014 : <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/economy/economy-lab/the-growth-puzzle-why-canadas-economy-is-lagging-the-us/article17299527/>

À propos de l'auteur



John Brodhead est un ancien conseiller de l'honorable John Godfrey, Ministre de l'infrastructure et des collectivités, et l'ancien Directeur de cabinet adjoint en matière de politique du Premier ministre de l'Ontario Dalton McGuinty. Il a été vice-président de Metrolinx et est actuellement directeur administratif d'Evergreen CityWorks, une initiative destinée à établir une meilleure infrastructure urbaine au Canada. M. Broadhead, détient une maîtrise en sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique.



Jesse Darling est une conceptrice de projets urbains pour Evergreen CityWorks. Auparavant, elle avait dirigé une recherche et une analyse des politiques pour le Martin Prosperity Institute et la Harvard Graduate School of Design en affaires urbaines et gouvernance municipale. Elle détient une maîtrise en Planification urbaine de l'University College de Londres.



Sean Mullin est un économiste, conseiller politique et consultant. Il a précédemment occupé d'importants postes au service de la Province de l'Ontario et œuvre actuellement en gestion de portefeuille. Il détient une maîtrise en économie de l'Université McGill et une maîtrise en administration de l'Université d'Oxford.



Renforcer la responsabilisation du renseignement et de la sécurité canadiens

Une fois
encore à
la brèche

Préface

Généralement, on pense que le monde a changé le 11 septembre. C’est peut-être seulement maintenant qu’avec le dépôt du nouveau projet de loi antiterrorisme, projet de loi C-51, que les Canadiens commencent à réaliser l’ampleur du changement qui a eu lieu au Canada pour assurer la sécurité nationale du pays tout en protégeant nos libertés civiles individuelles.

À titre de ministre de la Justice le 11 septembre et de première ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, j’ai appris de première main l’importance de réaliser un équilibre entre ces deux impératifs – préserver la sécurité des Canadiens des menaces à notre sécurité nationale tout en faisant en sorte de minimiser autant que possible l’atteinte à leurs libertés civiles.

Wesley Wark, un expert canadien reconnu en matière de sécurité nationale, a rédigé un document tout à fait pertinent qui explique que nos mécanismes de responsabilisation n’ont pas maintenu la cadence de l’augmentation des pouvoirs accordés à nos services de renseignements et de maintien de l’ordre.

Le professeur Wark sépare la discussion souvent distrayante sur les distinctions (bien que très importantes) entre « l’observation » et « la surveillance » et cible le concept plus large de « responsabilisation ». Il qualifie la « responsabilisation » de vue d’ensemble de l’objectif d’un système qui fonctionne à plusieurs égards avec, et sous l’œil des, agences de sécurité et de renseignements ».

M. Wark parle de ceux qui profitent d’une solide responsabilisation ; de ce qui ne va pas avec notre système actuel et de ce qui doit être fait pour établir un système plus solide de responsabilisation.

Je ne peux qu’être d’accord, comme ministre responsable de la plupart des agences dont parle le professeur Wark, avec lui. Il est difficile, même pour le ministre le plus diligent de résister aux agences qui réclament plus de pouvoirs et de ressources « pour préserver la sécurité des Canadiens ». Et nos comités parlementaires actuels ont peu de chances d’obtenir l’expertise exigée pour demander des comptes aux ministres ainsi qu’aux agences dont ils ont la responsabilité.

M. Ward dit que les agences mêmes n’accepteront pas de bon cœur plus de transparence et d’imputabilité. L’histoire me dit qu’elles vont énergiquement les contester (pour des raisons qui souvent ne permettent pas au ministre et son personnel de les évaluer indépendamment).

La surveillance parlementaire, du type que nos partenaires des « cinq yeux » ont mis en œuvre, est appuyée par le professeur Wark ainsi que par moi-même. Le gouvernement, dont je faisais partie, a effectivement établi un comité parlementaire multipartite en novembre 2005 ayant des pouvoirs spéciaux d’examen. Une élection a eu lieu et le gouvernement de M. Harper a choisi de ne pas poursuivre une telle législation il y a déjà presque dix ans.

Réaliste, le professeur Wark reconnaît que nous nous trouvons dans une impasse politique en ce moment, relativement aux mécanismes d’imputabilité. En réaction, il propose de se livrer à une « étude par objectif ». Je ne peux nier que la modestie de sa principale recommandation m’ait déçue. Toutefois, je reconnais que beaucoup de choses se sont passées depuis le 11 septembre, que ce soit au Canada ou ailleurs, en ce qui a trait aux mécanismes efficaces d’imputabilité et de transparence. Par conséquent, nous ne pouvons offrir aux Canadiens que cette « étude par objectif ».

L’analyse du professeur Wark et ses recommandations se fondent sur une profonde connaissance de nos appareils de sécurité nationale et valent la peine d’être examinées.



.....
par Hon. A. Anne McLellan, C.P., O.C., A.O.E.
Conseillère principale, Bennett Jones
Chancelière, Université Dalhousie

Introduction

Le nouveau projet de loi omnibus antiterroriste, le projet de loi C-51, déposé au Parlement du Canada en janvier 2015, a renoué les appels à une « surveillance » accrue des pratiques canadiennes en matière de renseignement et de sécurité. De nombreuses personnes se sont prononcées, depuis des anciens Premiers ministres canadiens jusqu'au dénonciateur de l'Agence de sécurité nationale des États-Unis (NSA), Edward Snowden, qui a interpellé le Canada pour son cadre de collecte de renseignements « le plus moins surveillé » dans le monde occidental, selon lui¹. Cette préoccupation est compréhensible. Notre système de responsabilisation existant hérite d'importants problèmes, mais les différents nouveaux pouvoirs qu'accorderait par ailleurs le projet de loi C-51 auront certainement une grande incidence sur les pratiques de sécurité et de renseignement. Si le projet de loi sous sa forme actuelle est adopté, un nouveau régime d'échange de l'information sera établi au sein du gouvernement du Canada; la liste d'interdiction de vol du Canada sera réorganisée; le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) sera doté d'un nouveau mandat visant les « perturbations »; des infractions criminelles seront ajoutées au Code criminel, ce qui élargira le mandat d'application de la loi en matière de

sécurité nationale de la Gendarmerie royale du Canada. D'autres dispositions visant le démantèlement des sites Web considérés comme appuyant la « propagande » sur le terrorisme mettront inévitablement en cause le Centre de la sécurité des télécommunications, l'organisme canadien de renseignement électromagnétique et de cybersécurité. Des murs de secret plus hauts seront érigés autour de l'utilisation des certificats de sécurité en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. L'incidence exacte qu'auront ces mesures est difficile à déterminer sans l'expérience, mais c'est précisément en ce terrain inconnu qu'une responsabilisation solide doit être mise en place.

Ces nouveaux pouvoirs législatifs, pour lesquels le gouvernement espère obtenir l'approbation parlementaire avant l'ajournement d'été, sont fondés sur plus d'une décennie d'augmentations importantes en matière de pouvoirs, de ressources et de capacités des organismes canadiens de renseignement et de sécurité. Des modifications d'envergure apportées à la suite des attentats du 11 septembre aux ministères et aux organismes de la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement n'ont pas été suivies, à ce jour, de capacités accrues

d'examen de leurs activités correspondantes de surveillance accrue. En effet, ces mesures ont reculé, notamment par la décision du gouvernement Harper d'abolir le rôle de l'inspecteur général du SCRS en 2012. Nous assistons désormais à un élargissement supplémentaire des pouvoirs et à une demande croissante d'accorder enfin l'augmentation de la responsabilisation concomitante. Or, exceptionnellement, ces revendications ne sont pas alimentées par des scandales, comme dans les cas passés. Des affaires scandaleuses étaient à la source de la création des deux principaux organes de contrôle du Canada, soit le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), jumelé avec le SRCS lors de sa création en 1984, et le poste de commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) établi en 1996 avec une fonction de surveillance de l'organisme canadien de renseignement électromagnétique. Ce sont les frasques de l'affaire Maher Arar qui ont donné lieu aux recommandations de réforme du système de responsabilisation du Canada en 2006 (recommandations auxquelles il n'a pas été donné suite²). Les revendications actuelles de responsabilité accrue découlent plutôt du déséquilibre au Canada entre les mesures de protection de notre sécurité et les mesures de

protection de nos droits fondamentaux. Puisque l'établissement d'un équilibre sain est si difficile dans un monde de menaces en évolution constante et de pouvoirs de sécurité accrus administrés en secret, nous nous tournons vers des mécanismes de responsabilisation pour faire contrepoids aux abus, servir de dispositif de justice réparatrice et à titre de forme essentielle de réassurance du public.

Enfin, tout particulièrement, l'environnement public et politique a évolué. Les Canadiens ont vécu plus d'une décennie de menaces à la sécurité relatives au terrorisme, dont le point culminant était deux attaques terroristes à petite échelle qui ont malheureusement été réussies en octobre 2014. Les préoccupations actuelles concernant les menaces terroristes sont à leur niveau le plus élevé sans doute depuis les attentats du 11 septembre, attisées par une succession d'attaques terroristes dans le monde entier, par des inquiétudes selon lesquelles le Canada serait réellement une cible, comme l'a proclamé publiquement le groupe de l'État islamique et par les débats politiques houleux entourant la nouvelle loi antiterroriste. Depuis les attentats du 11 septembre, les Canadiens se sont familiarisés avec les pratiques canadiennes de renseignement et de sécurité, plus qu'à toute autre époque dans l'histoire canadienne. Les

médias traditionnels de même que les nouveaux médias y accordent une attention sans précédent et celle-ci suscite des demandes croissantes d'informations, d'explications et de transparence supplémentaires auprès du gouvernement. Le monde secret est désormais confronté à un public qui réclame davantage d'ouverture et une responsabilisation renforcée doit combler cette lacune dès que possible. La perte de confiance du public à l'égard des institutions de sécurité et de renseignement ainsi que la remise en question de leur légitimité est la manière la plus inquiétante de vouer à l'échec leur performance opérationnelle et le maintien des libertés civiles.

Pour toutes ces raisons, les inquiétudes quant à la perte de notre capacité à parvenir à un équilibre entre les besoins de sécurité et la protection des droits, la peur des nouveaux pouvoirs et de leur application inconnaissable, un environnement de sécurité en évolution rapide, une sensibilisation accrue du public et des nouvelles revendications pour connaître les pratiques de l'État, nous sommes confrontés à une crise de confiance inhabituelle à l'égard des mécanismes existants de responsabilité en matière de sécurité et de renseignement. Cette crise passera peut-être, mais il ne faudrait pas rater l'occasion de moderniser un système de responsabilisation désuet et entièrement inadéquat.

Le système canadien de responsabilité en matière de renseignement et de sécurité était autrefois acclamé comme innovateur et impressionnant — mais cela remonte aux années 1980 et au début des années 1990. En arrière-plan, nous avons même pris l'initiative d'exporter silencieusement notre modèle de responsabilisation aux démocraties nouvelles et émergentes dans des endroits comme l'Europe de l'Est après la chute de l'Union soviétique. Il n'est pas exagéré d'imaginer que nous pourrions redonner au Canada sa place parmi les démocraties mondiales en assurant la reddition de comptes adéquats d'un nouveau système d'espionnage et de sécurité, tout en laissant les intéressés s'acquitter de leurs tâches légitimes et nécessaires à la protection de la sécurité nationale et contribuant à la sécurité internationale.

Afin de poursuivre cette orientation porteuse d'espoir, il faut déterminer trois éléments :

- Quel est l'objet de la responsabilisation (ou qui en tire les bénéfices)?
- Quels sont les problèmes du système actuel de reddition de comptes?
- Quelles modifications sont nécessaires?

Mais, tout d'abord, quelques précisions terminologiques. De nombreux autres

observateurs ont constaté (et des points ont même été marqués en politique à ce chapitre) qu'il existe une grande confusion entourant les termes utilisés dans ce débat. « Surveillance », « examen » et « responsabilisation » sont des formulations importantes en la matière, parfois interchangeables de manière à semer indubitablement la confusion. Le concept le plus global, et préférable selon moi, est celui de la « responsabilisation ». La quête de responsabilisation représente le mieux ce qu'attendent les Canadiens d'un système qui surveille les activités de nos organismes de sécurité et de renseignement sous des angles multiples selon plusieurs points de vue. La responsabilisation comprend à la fois des éléments de la surveillance et de l'évaluation, une idée retenue par le juge O'Connor dans son étude en vue d'un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale (Commission Arar, partie 2). Dans le contexte professionnel, la surveillance renvoie au traitement des activités actuelles et continues de renseignement et de sécurité. Cette définition professionnelle (qui englobe le fonctionnement des comités d'examen du renseignement à la Chambre des représentants et au Sénat des États-Unis) est contraire au bon sens, selon lequel la surveillance devrait signifier une capacité d'examiner d'un point

La responsabilisation de la sécurité et du renseignement : à qui profite-t-elle?

de vue stratégique un système de sécurité et de renseignement dans son ensemble. Nous pouvons éviter la confusion en convenant de discuter plutôt de responsabilisation. La reddition de comptes comprend des éléments de la « surveillance » réalisée dans le système canadien originaire de Westminster par le pouvoir exécutif et de l'« examen » rétrospectif effectué par des organismes externes indépendants. Elle englobe des mesures internes au sein des organismes et des contrôles juridiques extérieurs. Le Parlement a la latitude d'exercer un rôle important dans un nouveau système de responsabilité. La responsabilisation illustre l'objectif d'obtenir une vue d'ensemble et de procéder à la surveillance d'un système exploité à plusieurs points de contact avec les organismes de sécurité et de renseignement.

Dans leur lettre publique soutenant le renforcement du régime de responsabilité des organismes de sécurité et de renseignement du Canada, quatre anciens Premiers ministres canadiens ont proposé l'énoncé de mission concis suivant :

« Un régime de responsabilisation fort et robuste atténue les risques d'abus, fait cesser l'abus dès qu'il est décelé et fournit un mécanisme permettant de remédier aux abus qui ont eu lieu³. »

Alors que cette déclaration cadre avec les pratiques canadiennes et illustre le contexte orienté par les scandales dans lequel nous avons créé certains éléments de notre système de responsabilisation dans le passé, je soutiens qu'elle est trop étroite. Il est important que tout système démocratique de responsabilisation se concentre sur les abus et que la pérennité de ce rôle soit maintenue. Mais le fait d'ériger un système de responsabilité uniquement pour repérer les abus, même si cela répondait aux préoccupations du public, est insuffisant. La responsabilisation exerce d'autres rôles importants dans le milieu secret des organismes de sécurité et de renseignement ainsi que

dans le domaine public. Les systèmes de reddition de comptes sont censés appuyer des cultures internes du respect de la loi mises en place par les directives de la gestion et des programmes de formation. C'est dans ce domaine de la culture interne qu'il convient de « tuer dans l'œuf » tous les abus de la loi ou des orientations gouvernementales. La responsabilisation doit également aider à améliorer le rendement opérationnel, d'une multitude de manières, notamment les leçons tirées des erreurs opérationnelles ou stratégiques passées.

Il doit être reconnu que les systèmes de responsabilisation constituent un fardeau administratif pour les organismes de sécurité et de renseignement : ils prennent du temps, de l'attention, des ressources humaines qui ne peuvent se consacrer autrement aux enjeux purement opérationnels. Mais ils ne doivent pas être considérés comme un fardeau non nécessaire et non productif. Une attention trop singulièrement consacrée aux abus exacerbe ce problème. La compréhension du rôle de la responsabilisation dans le soutien à la culture et aux politiques internes ainsi que dans les améliorations du

rendement est cruciale. La plupart des organismes de sécurité et de renseignement le savent très bien, quelle que soit leur réticence; mais le public doit également le savoir.

L'autre rôle important de la responsabilité relève de l'espace public politique. Ici la responsabilisation fait plus que contreponds aux abus. Elle incarne également la possibilité de rassurer et de sensibiliser le public. À l'ère où les publics se préoccupent avec raison des menaces à la sécurité nationale et des pouvoirs élargis et intrusifs des organismes de sécurité et de renseignement, la responsabilisation peut proposer une source d'information indépendante, qui fait autorité, sur la nature des menaces, la nature des réponses données par les organismes de sécurité et de renseignement, les questions du caractère licite et à l'occasion la question fondamentale du rendement (bon ou mauvais) de nos organismes de sécurité et de renseignement dans ses mesures de sécurité publique — que l'on dénomme parfois la question de l'efficacité. Ce facteur peut apporter une contribution importante au maintien de la légitimité publique entourant les activités secrètes de renseignement et de sécurité.

L'obligation de rendre compte a de multiples objets et de nombreux auditoires. Elle est censée maintenir le respect de la loi et contribuer à une performance réussie. Elle est supposée s'adresser à l'interne en secret et parler d'une voix forte en public. L'obligation de rendre compte doit gérer ces publics multiples et parvenir à un équilibre idéal entre les messages destinés à l'interne et les communications adressées au grand public.

Qui en bénéficie? Théoriquement, tout le monde. Les organismes de renseignement et de sécurité en tirent parti; les gouvernements en profitent; le public en bénéficie. En pratique, un obstacle majeur au renforcement de la responsabilité canadienne

est précisément l'absence de reconnaissance des bienfaits pour tous. Les causes profondes sont attribuables à la réticence de la part des organismes de sécurité et de renseignement d'accepter ouvertement l'obligation de rendre compte; de son côté le gouvernement hésite à voir les bienfaits par opposition aux coûts éventuels de la vulnérabilité et la perte du contrôle informationnel; l'incapacité du public à saisir réellement la juste valeur de la responsabilité, principalement car les porte-parole des mécanismes de reddition de comptes de la sécurité nationale au Canada, en particulier nos organismes d'examen actuels, le CSARS et le commissaire du CST, ont tant de mal à s'adresser au grand public.

Quels sont les problèmes du système actuel (canadien) de responsabilisation?

Le système canadien de responsabilisation actuel peut être mesuré en fonctions de nombreuses variables, mais deux en particulier sont évoquées dans la lettre conjointe de nos anciens Premiers ministres : la robustesse et l'intégration. Comme l'indique leur lettre :

« Nous sommes tous également d'avis que l'absence d'un régime de responsabilisation robuste et intégré pour les organismes de sécurité nationale du Canada rend difficile d'évaluer réellement l'efficacité et la légalité des activités canadiennes de protection de la sécurité nationale⁴. »

La robustesse renvoie à la capacité générale du système de responsabilisation afin de voir dans ces espaces obscurs de la sécurité et du renseignement où il faut regarder (avoir un accès) et établir des rapports en conséquence. L'intégration renvoie à la possibilité de différentes composantes amovibles d'un système de responsabilisation afin de collaborer — à être effectivement un système. Il prend une autre signification qui se tourne vers l'extérieur à la capacité de responsabilisation.

Afin d'explorer ces problèmes en profondeur, il est utile de distinguer entre les mécanismes internes

de surveillance, généralement dans les mains des chefs d'agence, les sous-ministres et les ministres et les mécanismes d'examen externes.

Il est certes extrêmement difficile de se prononcer sur le caractère adéquat du régime de surveillance interne dans le système canadien, puisque celui-ci se déroule essentiellement dans le secret. Il semble que les cultures internes d'observation de la loi au sein des organismes de sécurité et de renseignement sont actuellement saines et que la direction de l'organisme est solide. Les sous-ministres ont un mandat clair de garantir le caractère licite et l'efficacité du portefeuille de leurs organismes et exercent leurs fonctions « au bon plaisir ». Des problèmes de plus grande envergure peuvent exister à l'échelle ministérielle, le point culminant de la surveillance interne, en matière de la capacité des ministres à s'acquitter de leur obligation de rendre compte. Cela nécessite qu'une connaissance, une direction et un engagement clairs puissent exister et peut mal cadrer avec les notions de la complexité et du secret des opérations de sécurité nationale, leurs degrés nécessaires d'indépendance, le désir d'éviter la politisation ouverte et même de disposer, dans une certaine mesure, d'un déni plausible. Les ministres s'engagent trop étroitement avec les



organismes de sécurité à leur propre péril. C'est une question d'équilibre qui doit constamment être rajustée et ne peut être isolée.

Des pistes documentées révèlent certaines tendances inquiétantes, notamment une étude récemment commandée par le ministère de la Défense nationale sur l'examen des services de renseignement de défense qui soutient :

« Alors que le ministre de la Défense nationale donne des directives ministérielles au MDN et aux FC sur les priorités de renseignement du gouvernement une fois l'an, l'orientation stratégique des activités des services de renseignement de défense est autrement fragilisée, périmée ou ad hoc⁵. »

Le portefeuille de renseignement de la Défense comprend le Centre de la sécurité des télécommunications et le Chef du renseignement de la Défense, dont les attributions couvrent les éléments de contre-espionnage, la sécurité, l'évaluation des menaces et le soutien opérationnel à l'étranger.

Les directives ministérielles controversées, depuis le ministre de la Sécurité publique au SCRS, la GRC et l'ASFC, sur le traitement de l'information et du renseignement qui découle potentiellement de la torture laissent entrevoir que le ministre de la Sécurité publique s'est contenté de favoriser la prise de décisions sur de

telles questions jusqu'au niveau des dirigeants de l'organisme, ou même les gestionnaires au sein de ces organismes⁶.

Le plus récent rapport annuel (2013-2014) du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a soutenu qu'en ce qui concerne une activité « délicate » (non désignée) du SCRS « que le ministre de la Sécurité publique n'était pas toujours systématiquement informé de ces activités, et qu'il n'était pas tenu au courant de manière continue⁷. »

Ce sont là d'inquiétants signes de changement qui laissent entrevoir que la responsabilité ministérielle n'est peut-être pas aussi robuste que voulu. Ce problème est conjugué au fait que les ministres n'ont pas à justifier les activités de sécurité nationale devant un organe parlementaire dédié et indépendant autorisé et que les déclarations ministérielles publiques de fond sur les questions de sécurité nationale sont rares.

La responsabilisation ministérielle dans le système canadien n'est également pas exercée en ce que les ministres ne possèdent actuellement aucune tribune de discussion au niveau du Cabinet sur la sécurité nationale; une brève expérience de comité du Cabinet sur la Sécurité nationale présidé par le Premier ministre a été abandonnée. Le Canada ne dispose également pas de mécanisme afin de réunir les principaux ministres du portefeuille ainsi que les

sous-ministres et les dirigeants d'organismes afin de traiter des situations d'urgence en matière de sécurité et nationales ou d'entretenir des discussions politiques d'envergure — une que joue, par exemple, le comité COBRA dans le système britannique.

La surveillance interne du système canadien semble donc dépendre de la direction bureaucratique et des cultures internes, qui peuvent toujours être sujettes à modification. La surveillance de haut niveau exercée par les ministres est peut-être le maillon faible.

La robustesse de la surveillance externe est un autre enjeu. Les principaux organes d'examen externes sont le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) chargé de décortiquer les activités du SCRS; et le commissaire du CST, qui est parallèlement mandaté à examiner en profondeur le caractère licite des activités du Centre de la sécurité des télécommunications. Le CSARS a été mis sur pied en 1984 aux termes de la *Loi sur le SCRS*; le Bureau du commissaire du CST a été créé par décret en 1996. Il existe d'importantes différences dans leur structure et certaines similitudes. Le CSARS est un comité directeur composé de conseillers privés à temps partiel (jusqu'à 5) nommés par le Premier ministre après consultation (voire limitée) des partis de l'opposition. Le soutien au CSARS est assuré par un effectif restreint, à temps plein.

Le commissaire du CST est un juge retraité à temps partiel, également appuyé par un personnel restreint, à temps complet. Il n'existe actuellement aucune exigence prescrite de connaissances des enjeux de sécurité nationale dans les qualifications pour devenir membre du CSARS ou nommé commissaire du CST. Les nominations de personnel à ces deux organes sont non transparentes, tout comme les nominations des personnes contractuelles.

L'accès des organismes d'examen (aux documents classifiés et aux représentants) est théoriquement garanti, hormis les seuls documents confidentiels du Cabinet. En pratique, l'accès dépend des bonnes relations de travail nouées entre l'organisme de surveillance et le service à l'examen. Il dépend de l'expertise et de l'insistance du personnel des organes de contrôle⁸. Des luttes pour obtenir l'accès exacerbent la rareté des ressources des organismes d'examen, ce qui mène à des retards dans l'établissement de rapports.

Dans tous les cas, les organismes d'examen existants sont uniquement en mesure de réaliser des vérifications partielles des activités de sécurité nationale sur la base de plans d'examen préapprouvés de nature pluriannuelle et n'arrivent parfois pas à déceler des problèmes émergents ou des tendances nouvelles. Il faut admettre que les organismes d'examen seront toujours limités à un rôle de vérificateur partiel;

il reste à préciser la mesure dans laquelle l'examen est partiel et opportun. La difficulté des relations entre les organismes d'examen et leurs sujets, ainsi que les contraintes importantes pesant sur les ressources et les lacunes potentielles en matière d'expertise, peuvent éloigner une vérification partielle de son objectif voulu, à savoir dresser un bilan significatif de la sécurité nationale, et la réduire à un « pointillisme » inachevé — imaginez des toiles de points et de coups de pinceau éparpillés, où aucune image véritable n'apparaît jamais.

La robustesse des organismes d'examen externes est également influencée par le fait qu'ils sont déchirés entre deux publics visés par ses rapports. L'un des auditoires est l'organisme soumis à l'examen. Les organismes de surveillance souhaitent que leurs rapports soient respectés, leurs recommandations (et ils peuvent seulement formuler des recommandations), écoutées et adoptées afin d'améliorer la régularité et même d'accroître l'efficacité. Cela exige une collaboration étroite — à boucle fermée des rapportés, protégés et voilés par le secret officiel. Une telle relation étroite peut déformer les facultés critiques et l'indépendance d'un organe d'examen. Elle peut également occasionner une surévaluation de la relation entre l'examineur et le sujet d'examen aux dépens de la fonction publique de l'organe d'examen.

Le second auditoire de l'examen externe est le Parlement et le public canadien. Mais en vue de répondre aux besoins de cet auditoire, l'organe d'examen doit sortir des contraintes du secret, apprendre comment rendre compte des conclusions déclassifiées et se familiariser avec leur apport au débat public. C'est d'autant plus difficile qu'il ne le semble, et nos deux organismes d'examen externe le CSARS et le commissaire du CST, ont éprouvé de nombreuses difficultés au fil des années avec la diffusion publique des rapports, tout particulièrement le commissaire du CST. Cette lutte permanente en vue de déterminer des moyens de communiquer des récits de sécurité nationale importants au public sans le poids mort des euphémismes dans leurs formulations, le voile du secret, l'obéissance excessive au secret officiel, a rabaisé la confiance à l'égard de la légitimité publique de ces organes dans une proportion dangereuse.

Somme toute, la robustesse de la surveillance interne peut être compromise par une responsabilisation ministérielle faible et est soumise à tous les caprices de la direction bureaucratique et les cultures des organismes. La robustesse de l'examen externe est compromise par un manque de ressources et d'expertise, par des conflits entre l'examineur

et le sujet d'examen, par des tensions qui tirent les organismes d'examen dans des directions différentes alors qu'ils tentent d'adresser leur rapport à différents auditoires et enfin, par une absence d'image publique.

Si le système canadien actuel affiche un manque de robustesse, comme je viens de le définir, il ne se démarque pas mieux pour autant en matière d'intégration. La définition d'intégration est un concept à double tranchant. D'une part, il s'agit de la capacité des éléments du système de responsabilisation à travailler ensemble. La surveillance interne est propre à l'organisme ou au ministère et peu coordonnée globalement, en particulier en l'absence d'un comité permanent ou organe d'urgence du Cabinet. Le conseiller en matière de sécurité nationale peut exercer un rôle de surveillance limité sur la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement dans son ensemble, mais il doit éviter de se pencher sur les détails des questions organisationnelles individuelles. Le rapport de la Commission d'enquête menée par le juge Major relativement à l'affaire Air India a également appelé au renforcement des pouvoirs du conseiller en matière de sécurité nationale, mais ces recommandations n'ont pas été acceptées et auraient exigé un réaménagement d'envergure du système canadien sans retombées évidentes.

Les organismes d'examen externes existants, le CSARS et le commissaire du CST sont des entités en silos, avec de faibles capacités de coordination de leur travail, même à la lumière des activités des organismes de sécurité nationale, elles-mêmes de plus en plus intégrées. Leurs mandats les limitent à l'étude du SCRS et du CST respectivement, sans pouvoir aller plus loin. Au-delà des échanges informels et limités entre le personnel professionnel, ils ne peuvent mener des enquêtes conjointes. Le juge O'Connor propose dans son examen de la sécurité nationale réalisé à la Partie 2 de la Commission d'enquête relative à l'affaire Arar que des passerelles législatives devraient être structurées de manière à permettre une telle coordination et des enquêtes conjointes, mais le gouvernement a choisi de ne pas donner suite à cette recommandation.

D'autres organismes d'examen externes exercent en périphérie de la surveillance de la sécurité nationale, avec un fondement occasionnel et précaire uniquement, en raison de leurs mandats spécialisés et parfois l'absence d'expertise et de personnel suffisant titulaire d'une cote de sécurité. Tel est le cas du Commissaire fédéral à la protection de la vie privée, du Vérificateur général et même de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC rebaptisée.

Il est encore plus frappant que l'absence d'intégration entre les organismes d'examen externes existants que ces derniers soient entièrement inadéquats pour faire face à la réalité des opérations multidimensionnelles de sécurité nationale menées par une grande gamme d'organismes, dont bon nombre ne sont assujettis à aucune forme d'examen externe.

L'explication simple de cette réalité se situe dans la genèse de leur création. Le système d'examen externe a initialement été créé pour composer avec le nombre alors limité d'organismes de renseignement dont les capacités opérationnelles comprenaient des pouvoirs de surveillance intrusifs et, par conséquent, qui pourrait donner lieu à des abus et à des scandales — le SCRS et le CST étant les principaux candidats. Mais le régime d'examen n'a pas suivi l'expansion des activités de renseignement et de sécurité menées par une grande variété d'organismes, certains d'entre eux ayant des mandats et des pouvoirs opérationnels intrusifs.

L'écart entre les organes gouvernementaux examinés ou non est illustré par la liste d'entités à inclure dans le régime d'échange d'information de sécurité nationale en vertu du projet de loi C-51. Cette liste comprend 17 entités, dont seulement trois (le SCRS, le CST et la GRC) sont assujettis à une forme d'examen externe indépendant. La liste d'entités non examinées comprend l'Agence des services frontaliers du Canada,

le ministère de la Défense nationale/Forces canadiennes, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement ainsi que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). Ils ont tous des mandats et des rôles importants en matière de renseignement et de sécurité nationale.

Pour être efficace, l'examen externe doit être habilité à contrôler les activités de la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement dans son ensemble, ou si cela est trop ambitieux, au moins leurs composantes essentielles. Notre système d'examen externe s'appuie sur une idée ancienne de la définition d'une « composante essentielle » et a été complètement dépassé par le rythme du changement dans le système canadien de sécurité et de renseignement depuis les attentats du 11 septembre et les nombreux changements organisationnels qui ont suivi dans le contexte gouvernemental canadien. Depuis les attentats du 11 septembre, nous avons assisté à la création du ministère de la Sécurité publique, à la mise sur pied de l'ASFC et du CANAFE, à la croissance du renseignement de défense au sein du MDN et des FC, et à l'établissement de nouvelles fonctions de sécurité et de collecte d'information, notamment le Programme d'établissement de rapports sur la sécurité mondiale par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du

Développement. Une partie trop importante du système canadien de sécurité et de renseignement demeure hors de la portée des vérificateurs et cela mine la confiance dans le faible nombre d'organismes gouvernementaux actuellement scrutés par des organes externes. Le régime est par nature comme un fromage suisse.

On peut faire valoir que la plus grande lacune du système canadien de responsabilisation, en ce qui concerne la capacité d'examiner le système canadien de sécurité et de renseignement dans son ensemble, concerne le Parlement. La portée de cette lacune est beaucoup plus énorme que ne le savent la majorité des Canadiens. Il existe actuellement des comités permanents de la Chambre des communes (comités permanents de la Sécurité publique et nationale et de la Défense nationale) et au Sénat (comité permanent du Sénat de la Sécurité nationale et de la défense) dont les mandats comprennent les enjeux de sécurité et de renseignement. Mais il convient de préciser certaines caractéristiques du régime de comités actuel. En premier lieu, les mandats des deux comités existants sont très vastes (et comprennent la défense) et ne portent pas exclusivement sur les questions de renseignement et de sécurité. En deuxième lieu, la composition de ces comités est choisie de manière inhabituelle et obscure par des manœuvres entre les partis et ne tient

pas compte de l'expertise des députés et des sénateurs, ce qui explique en outre pourquoi ils sont fréquemment plongés dans la partisanerie. En troisième lieu, ces comités ont seulement une expertise de recherche minime à leur portée, dépendent de l'aide du personnel de la Bibliothèque du Parlement. Leurs budgets sont limités. Et comme si cette liste n'était pas suffisamment exhaustive, le principal problème est que les députés et les sénateurs qui siègent aux comités n'ont pas de cote de sécurité et à ce titre, ils n'ont pas accès aux séances d'information et aux documents classifiés. Il s'agit des comités qui cherchent à comprendre un monde secret sans y avoir accès.

Comme on l'a souvent fait remarquer, le Canada se distingue des pratiques d'un certain nombre de nos proches alliés, en particulier la communauté du renseignement « *Five Eyes* », en n'ayant aucun organe parlementaire autorisé à effectuer l'examen de la sécurité et du renseignement et de la collectivité du renseignement. Parmi les organes législatifs de systèmes de gouvernement britannique, le Royaume-Uni a son Comité du renseignement et de la sécurité, dont le mandat a récemment été élargi; l'Australie possède un Comité parlementaire mixte sur la sécurité nationale; et la Nouvelle-Zélande, un petit pays qui frappe bien plus fort que sa catégorie de poids avec un comité parlementaire du renseignement et de

la sécurité. Les États-Unis détiennent la mère de tous régimes d'examen du pouvoir législatif, qui remonte aux années 1970, et possèdent des comités distincts de la Chambre des représentants et du Sénat dédiés exclusivement aux questions de renseignement. Il existe un choix de nombreux modèles et des pratiques exemplaires à adapter aux besoins canadiens, mais nous n'avons fait rien de la sorte, malgré des tentatives sincères de projet de loi proposés par le gouvernement dans les derniers jours du gouvernement libéral de Paul Martin, qui avaient reçu le soutien de toutes les parties et en dépit de projets de loi émanant d'un député et de motions du Sénat subséquents en vue de créer un tel organe. La plus récente tentative, défaite à la seconde lecture par une majorité du gouvernement dans la Chambre des communes en septembre 2014 et n'ont pas renvoyé à l'étude en comité le projet de loi émanant d'un député, C-622, déposé par Joyce Murray, la porte-parole du parti libéral à la défense. Le projet de loi de Mme Murray, qui est composé de deux parties et axé sur l'amélioration de la responsabilité et de la transparence du CST, ainsi que sur la création d'un comité du Parlement afin d'examiner les questions de renseignement et de sécurité d'une façon plus générale.

Dans le projet de loi émanant d'un député déposé par Mme Murray, le mandat d'un comité de parlementaires proposé est décrit en trois volets :

- d'examiner les cadres législatif, réglementaire, stratégique et administratif du renseignement et de la sécurité nationale au Canada;
- d'examiner les activités des ministères et organismes fédéraux relativement au renseignement et à la sécurité nationale;
- de faire rapport publiquement de ses activités, conclusions et recommandations.

Ce mandat aurait prévu ce que Craig Forcese et Kent Roach ont justement dénommé un examen « à son apogée » du type qui manque non seulement au Parlement, mais dans tous les mécanismes d'examen externe du système de responsabilité actuel⁹.

Dans la mesure où la valeur d'un examen parlementaire n'a pas complètement fouillé le socle du Parlement canadien, il peut être utile de se tourner vers les observations de l'Australie. L'un des arguments les plus concis de la responsabilité parlementaire a sans doute été récemment formulé par le sénateur australien John Faulkner, un ancien ministre du Cabinet qui a siégé au Comité australien parlementaire mixte sur la sécurité nationale. Tout comme le Canada, l'Australie est aux prises avec de nouvelles menaces à la sécurité nationale issues du terrorisme et d'autres sources et élargit actuellement les pouvoirs légaux de ses organismes de sécurité et de renseignement. M. Faulkner a déclaré que :

« La responsabilité du Parlement australien est claire. Il doit assurer que nos organismes de renseignement et de sécurité ont les pouvoirs nécessaires et les ressources afin de protéger les citoyens australiens et les intérêts de l'Australie. Mais ces pouvoirs peuvent empiéter sur les valeurs et les libertés qui sont le fondement de notre démocratie — c'est-à-dire des valeurs que le Parlement devrait, à juste titre, protéger au nom des citoyens australiens. Le Parlement doit parvenir à un équilibre entre nos impératifs de sécurité et nos droits et libertés. La clé de l'établissement de cet équilibre est une responsabilisation efficace¹⁰. »

Une nouvelle capacité parlementaire serait-elle la formule magique pour combler les lacunes de responsabilisation canadienne? La réponse raisonnable serait non. Cela ferait partie intégrante d'un système élargi de surveillance interne et d'examen externe. Mais, elle pourrait diriger des commandements stratégiques. Le Comité mettrait beaucoup de temps à arriver à maturité et à gagner la confiance de la collectivité de la sécurité et du renseignement et le public canadien. Les qualifications des membres du comité devraient être attentivement considérées.

Il serait difficile pour le Parlement de mettre de côté la partisanerie, comme un tel comité l'exige. Ses rapports seraient inévitablement gênés par les contraintes du secret officiel. Mais devrions-nous nous inquiéter qu'un tel comité disparaîtrait dans le terrier du lapin du secret, d'après Philippe Lagassé, simplement à « un groupe particulier de parlementaires qui en savent plus sur les affaires de sécurité nationale, mais si le public savait et s'il ne se souciait moins? » La réponse est non —d'après à la fois l'expérience d'autres organes parlementaires ou législatifs parmi nos proches alliés et l'intérêt personnel des parlementaires et le Parlement en soi. Le moins qu'on puisse dire, et c'est tout de même conséquent, est que la responsabilisation existe au sein du système canadien. Mais, elle est tout à fait inadéquate devant le travail de surveillance d'une sphère de compétence considérablement élargie des opérations de sécurité et de renseignement menées par une grande gamme d'organismes fédéraux canadiens qui ne répondent pas aux craintes rehaussées du public entourant la sécurité nationale et aux attentes de transparence et de débat ainsi que la protection de l'intérêt public en ce qui concerne de tels enjeux importants.

Que faut-il faire?

L'argument de la présente étude est que si nous avons une bonne compréhension de l'objectif de la responsabilisation, et si l'on saisit le contexte actuel de la reddition de comptes, ainsi que ses origines historiques, et une appréciation bien claire des lacunes actuelles importantes dans le système, nous disposerons alors d'une feuille de route pour le changement. La nouvelle Rome de la responsabilisation renforcée ne se bâtira pas en un jour, mais nous devons commencer. En fait, le début est le débat politique et public accentué sur ces questions.

La feuille de route laisse entrevoir que nous devons nous concentrer sur quatre domaines de changement :

- responsabilisation ministérielle améliorée (surveillance interne);
- examen externe renforcé et élargi sous le regard vigilant de la gamme complète d'opérations de renseignement et de sécurité qui sont actuellement menées par le gouvernement canadien;
- la création de la véritable capacité parlementaire afin d'examiner les enjeux de renseignement et de sécurité;
- des rapports publics par toutes les composantes du système de surveillance interne et d'examen externe.

Ce sont là des solutions à notre portée afin d'effectuer les nombreux changements nécessaires. On peut soutenir qu'il faut simplement avoir la volonté politique et le sentiment d'urgence de les mettre en œuvre, et cela commence par un organe d'examen externe plus stratégiquement ciblé avec une gamme élargie de membres, souvent désigné le modèle « super CSARS » et l'établissement d'un pouvoir parlementaire d'examen.

Mais nous devons accepter que le gouvernement actuel estime que les mécanismes existants de responsabilisation sont adéquats et a rejeté les arguments en faveur du changement. Dans le contexte du débat entourant le projet de loi C-51 le gouvernement, en particulier, a exprimé une dépendance envers le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité afin de servir de chien de garde aux nouveaux pouvoirs du SCRS et mise sur la « surveillance » judiciaire afin d'assurer que les droits canadiens sont protégés et de garantir l'équilibre entre la sécurité et les droits. La surveillance judiciaire exercée, par exemple, par l'examen des demandes de mandat, les conditions imposées sur les engagements de ne pas troubler l'ordre public, les contrôles sur l'utilisation des mesures de de détention préventive, et par voie des procès (ou les procédures judiciaires dans le cas des certificats

de sécurité), est manifestement très important pour un système de responsabilisation. Mais je seconde également, sans entrer dans les détails, les préoccupations des experts juridiques comme l'indiquent Craig Forcese et Kent Roach que la surveillance judiciaire ne peut jamais être entière, et évidemment n'atteint pas l'exercice du pouvoir de renseignement et d'application de la loi qui sont au-delà des seuils d'engagement judiciaire et ne contiennent aucune exigence intégrée de contrôle permanent (ou de circuits de rétroaction¹²). La surveillance judiciaire, comme l'examen du CSARS fait partie d'un système; si le système global de responsabilisation est faible, il ne peut être sauvé en exagérant la dépendance sur une composante individuelle.

Mais si nous sommes à une impasse politique en ce moment, et il le semblerait, la question est de savoir ce que l'on peut faire prend la préséance sur ce qu'il faut faire. Ce qui peut être fait prend la forme de changements mineurs et insatisfaisants, tels que des passerelles législatives et des ressources accrues pour les organes d'examen externe existant, dans le cadre du système d'ensemble de responsabilisation. De même, l'on pourrait être induit à penser que nous avons réglé le problème, ou suffisamment résolu afin de le repousser vers l'avenir en toute sécurité.

Ma préférence personnelle consisterait à remplacer d'autres études (utiles) de l'absence de mesures ou des mesures incomplètes, afin de ne pas rater les occasions qui se présentent actuellement de faire des progrès en ce qui a trait au problème qui s'est (inhabituellement) emparé du programme politique et captive l'esprit du public. Je soutiens qu'il faut mener des études sur deux perspectives. Selon l'une d'entre elles, il existe une multiplicité de solutions possibles aux problèmes de responsabilisation du Canada qui doivent être soigneusement examinés. Il existe des pratiques exemplaires à l'étranger qui méritent d'être examinées plus attentivement; il y a le contexte canadien et l'histoire qui doit parallèlement être étudiée. L'autre domaine d'étude ultérieur est d'éviter de manquer des ajouts à la responsabilisation en quête de changements évidents (ce qui comprendrait, selon moi, un CSARS élargi et une capacité d'examen parlementaire). Alors que nous envisageons de modifier notre régime de responsabilisation, peut-être même l'idée

de nous ramener au rang de chefs de file parmi les démocraties, nous devons envisager des questions telles que la modification de l'appareil gouvernemental de traitement de la sécurité et du renseignement, de l'application élargie des connaissances d'experts externes sur les menaces et réponses complexes à la sécurité, (potentiellement en reconstituant le Conseil consultatif du Premier ministre sur la sécurité nationale). Nous devons examiner l'exigence d'une transparence accrue, qui sous-tend la responsabilisation. Une mesure consisterait à revenir à la pratique de diffuser régulièrement une Stratégie de sécurité nationale. Nous devons envisager d'adopter la pratique de nos partenaires proches qui consiste à établir une autorité judiciaire indépendante principale afin d'examiner la nature toujours plus complexe et nuancée de la loi sur la sécurité nationale. En quoi consiste une étude utile? Voici mes deux suggestions. D'une part, un examen parlementaire dédié à la question, mené par un ou plusieurs comités de la Chambre et du Sénat.

D'autre part, la création d'un organe externe indépendant d'experts afin d'étudier le domaine de la responsabilisation. Ces deux pistes ont pour objectif la collecte et l'analyse de preuves des lacunes en matière de responsabilisation et des pratiques exemplaires de nos proches partenaires; dans ces deux cas, cela répondrait aux exigences publiques de responsabilisation; il faudrait, quel que soit le cas, offrir dans un délai raisonnable de recommandations concrètes de changement, à présenter sous forme de rapports publics au Premier ministre et au Parlement.

Il faut examiner en profondeur, réaliser d'autres études en vue de profiter de l'occasion d'obtenir l'attention du public. Des études supplémentaires combleraient l'écart, espérons-le, entre la nécessité d'apporter un changement et l'impasse politique actuelle. Même si notre système politique choisit les examens supplémentaires en vue de remettre à plus tard le problème, ce serait tout de même acceptable. Ces questions ne disparaîtront pas de sitôt. Et une élection approche et sans doute une autre après celle-là.



¹ « A Close Eye on Security Makes Canadians Safer », Jean Chrétien, Joe Clark, Paul Martin, John Turner, publié dans le Globe and Mail, 19 février 2015. Internet : www.tgam.ca/globe-debate; « Edward Snowden says Canadian Spying has weakest oversight in Western World », CBC News, 4 mars 2015.

² « Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale », rapport de la Partie II de la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar [Commission d'enquête O'Connor], décembre 2006

³ « A Close Eye on Security Makes Canadians Safer »

⁴ ibid.

⁵ « Independent Review of Defence Intelligence Activities », 29 novembre 2013, document d'AIPRP déclassifié, dossier d'AIPRP no A2014-00133-0001. Gracieusement fourni par Murray Brewster, La Presse canadienne.

⁶ Directives [identiques] du Ministre de la Sécurité publique au SCRS, à la GRC et à l'ASFC; Directive du Ministre de la Sécurité publique au SCRS, datée du 7 décembre 2010, dossier déclassifié d'AIPRP no A-2011-00249/TH; gracieusement fourni par Jim Bronskill, La Presse canadienne; Directive ministérielle mise à jour au SCRS, « Échange d'information avec des entités étrangères », 28 juillet 2011, accessible à : <http://cips.uottawa.ca/wp-content/uploads/2012/04/PS-ATIP-A-2011-00297-March-2012-InformationSharing.pdf>

⁷ Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Rapport annuel 2013-2014, « Lever le voile du secret » résumant l'étude classée du CSARS, « Une activité délicate du SCRS », à la p. 19-20.

⁸ Voir les commentaires du directeur général du CSARS, Michael Doucet, dans le dernier rapport annuel du CSARS (2013-2014) : « Dans certains cas, j'ai dû personnellement intervenir afin d'assurer que le personnel reçoive de l'information complète. »

⁹ Craig Forcese et Kent Roach, avec Leah Sheriff, Document d'information no 5 sur le projet de loi C51 : « Oversight and Review: Turning Accountability Gaps into Canyons », Résumé, p. 3

¹⁰ John Faulkner, « Surveillance, Intelligence and Accountability: an Australian story », The Australian Financial Review, 24 octobre 2014. Voir aussi le rapport plus exhaustif du Sénateur Faulkner, du même titre.

¹¹ Philippe Lagassé, « Should Parliament 'Oversee' National Security Affairs », Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Policy Options, article de blogue, 25 février 2015. Internet : <http://policyoptions.irpp.org/2015/02/25/should-parliament-oversee-national-security-affairs/>

¹² Craig Forcese et Kent Roach, avec Leah Sheriff, Document d'information no 5 sur le projet de loi C51 : « Oversight and Review: Turning Accountability Gaps into Canyons »

À propos de l’auteur



Professor **Wesley Wark** est un expert en sécurité, renseignement et terrorisme. Il travaille à l’écriture de deux livres au sujet de la sécurité canadienne.

Protection de la vie privée dans la fonction publique

Les enjeux non résolus de l'ère numérique

Chantal Bernier
Avocate-conseil, Dentons Canada S.E.N.C.R.L.
Professionnelle en résidence à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa
ancienne Commissaire intérimaire à la protection de la vie privée du Canada

Préface

Edward Snowden s’est fait connaître en juin 2013 lorsqu’il révélait à la surprise générale les activités de surveillance des États-Unis. Les fuites d’Edward Snowden, qui se sont poursuivies pendant presque deux années, ont confirmé les craintes que suscitent la surveillance généralisée de réseaux et la collecte de données, qui avaient été imaginées auparavant comme le pire des scénarios, soient devenues réalité.

Pourtant, malgré les craintes du public et l’attention des médias, les fuites d’Edward Snowden n’ont pas réussi à susciter un débat politique soutenu au Canada. Les problèmes de confidentialité, particulièrement l’accès légal et la divulgation sans mandat des renseignements personnels sur des abonnés à Internet et aux fournisseurs de télécommunications sont devenus en 2014 de graves problèmes et le gouvernement a été obligé de répondre aux inquiétudes croissantes à propos des protections des renseignements personnels des Canadiens. En outre, dans sa décision historique *Spencer* de juin 2014, la Cour suprême du Canada a éliminé tout doute résiduel relativement au fait que les Canadiens peuvent raisonnablement s’attendre à la protection de leurs renseignements personnels en tant qu’utilisateurs d’Internet et des télécoms.

Chantal Bernier, l’ancienne Commissaire intérimaire à la protection de la vie privée, propose dans sa présente contribution, qui arrive à point nommé, une perspective pénétrante et importante sur des problèmes parmi les plus difficiles de la protection de la vie privée. Depuis les services d’infonuagique aux médias sociaux, elle identifie les valeurs concurrentes qui sont souvent

normalement impatients de prendre avantage des nouvelles efficiences que promet d’offrir l’infonuagique ou d’interagir avec les citoyens de manière plus dynamique et efficace à travers les médias sociaux. Bien que peu de monde défende l’utilisation de nouvelles technologies pour l’amélioration des services gouvernementaux, Mme Bernier réussit à pointer les risques qu’elles présentent en matière de protection de la vie privée et identifie quelques mesures politiques potentielles qui protégeraient mieux le droit à la confidentialité de l’utilisateur.

Alors que les nouvelles technologies sont utilisées quotidiennement par le public, Mme Bernier, à juste titre, fait reposer le débat sur des principes fondamentaux internationaux. Dans sa conclusion, elle observe que « Les enjeux de protection de la vie privée relatifs à la cyber-surveillance vont au cœur de la relation de l’État au citoyen. Le libellé de l’article 12 de la Déclaration universelle des droits de l’homme illustre bien ce caractère essentiel du droit à la vie privée ». Ces mots arrivent à la toute fin de cet important travail, mais ils constituent le premier élément à considérer lorsque le gouvernement est confronté aux difficiles problèmes de politique que pose la confidentialité numérique.



.....
par Michael Geist
Professeur de droit, Université d’Ottawa
Chaire de recherche du Canada en droit d’Internet et du commerce

En un jour, le 23 mars 2015, la problématique de la protection de la vie privée dans la fonction publique fédérale était sous les projecteurs à deux égards : l'Ottawa Citizen titrait en première page que les atteintes aux mesures de sécurité des renseignements personnels au gouvernement fédéral atteignaient un niveau record et Radio-Canada et la CBC rendaient publiques de nouvelles révélations d'Edward Snowden qui mettaient en cause la légalité de la collecte de renseignements personnels par le Centre de la sécurité des télécommunications du Canada (CST).

Comme pour toute autre institution, la protection de la vie privée dans la fonction publique fédérale à l'ère numérique se pose comme un défi sans précédent, tant en degré qu'en nature. Même les gestionnaires chevronnés se retrouvent novices devant la convergence de deux phénomènes imposants : une technologie de l'information qui bouleverse tous les modes traditionnels de protection des données et un contexte de sécurité publique qui fait appel comme jamais à la collecte et à l'analyse de renseignements personnels. Le cumul d'une capacité inédite de collecte et d'un intérêt nouveau en ce sens force la remise en question des schèmes acquis de protection et le développement de nouvelles mesures en ce sens.

Au-delà des mesures techniques qui s'imposent aux nouvelles technologies de l'information, la fonction publique fédérale doit actualiser ses politiques de protection de la vie privée pour refléter les défis uniques de ces technologies. À défaut de modifications législatives qui ne semblent susciter aucun appétit, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) devient la principale source de normes de protection de la vie privée selon les enjeux de l'ère numérique. J'en proposerai ici les principaux jalons, à partir de mes observations à la direction du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) pendant près de six ans. Mon point de départ est la liste des principaux défis qui sont ressortis des enquêtes du CPVP à la fonction publique fédérale et qui découlent de l'avènement du numérique :

- La gestion des vulnérabilités des nouvelles technologies de l'information;
- La définition de renseignements personnels à l'ère numérique;
- Le débat sur l'hébergement des données personnelles sur le nuage;
- Les répercussions différentielles d'Internet sur l'équilibre entre transparence publique et vie privée;
- Les défis émergents.

Je les aborderai individuellement pour en cerner les enjeux et proposer des orientations de politiques de protection des renseignements personnels.



La gestion des vulnérabilités des nouvelles technologies de l'information

Les risques à la protection des renseignements personnels qui découlent de l'arrivée des technologies de l'information à la fonction publique fédérale, comme partout ailleurs, peuvent se résumer comme suit : i) elles sont si complexes qu'elles dépassent les connaissances communes des employés et des cadres; ii) elles recueillent les données sur des appareils si petits qu'ils échappent aux meilleurs contrôles et si puissants qu'en un seul coup leur perte compromet la vie privée de milliers de personnes; iii) leur mode d'accès virtuel complique le contrôle de cet accès; iv) elles créent des dossiers permanents, exacts ou erronés, avec des possibilités de dissémination massive, appropriée ou non.

À travers toutes les atteintes à la vie privée reliées précisément au numérique, j'ai vu ces risques se matérialiser autour de quatre constantes : i) la petite taille et la grande complexité des appareils sont d'autant plus problématiques vu l'insuffisante formation numérique des employés; ii) les structures de gouvernance sont incomplètes face à la réalité des risques; iii) la protection face aux indiscrétions est lacunaire; et iv) de nouvelles technologies sont adoptées sans évaluations de risque appropriées.

À titre d'exemple du manque de littératie numérique, un employé a laissé une clé USB non chiffrée sur le bureau d'un collègue, sans protection physique, croyant qu'une clé USB était plus sécuritaire que le courriel. La clé est toujours introuvable. Elle contenait les renseignements médicaux de près de 6 000 personnes. Dans un autre cas, le manque de littératie numérique avait amené un gestionnaire à inscrire dans son agenda électronique le motif d'une rencontre avec un employé (mesures disciplinaires) ne se rendant pas compte que 17 personnes avaient accès à son agenda, et elles connaissaient l'employé.

Ce manque de littératie numérique est relié, entre autres, aux défaillances des structures de gouvernance qui n'assurent pas la formation adéquate des employés avant de leur confier les appareils de technologie de l'information.

Ces structures de gouvernance incomplètes ont été révélées dans des enquêtes du CPVP même en ce qui concerne des ministères pourtant dotés d'excellentes politiques de protection des données personnelles. Simplement, ces politiques n'étaient pas accompagnées d'un

mécanisme efficace de mise en œuvre. Par exemple, des appareils amovibles n'étaient ni identifiés, ni consignés à un registre ou confiés à la garde d'un responsable. N'ayant pas de responsable, personne ne surveillait la protection des appareils. Ils ont été perdus, contenant des renseignements personnels, et jamais retrouvés puisqu'il n'y avait aucun mécanisme pour les relier à une mesure de protection et donc les retracer, ou du moins retracer les personnes responsables de leur protection.

Le manque de protection face aux indiscrétions est également répandu : les enquêtes du CPVP de 2008 à 2014 ont mis au jour l'étendue du problème tant dans la fonction publique que dans le secteur privé. À la fonction publique fédérale, on a vu des employés fouiller dans les dossiers médicaux d'une ou d'un ancien amant, diffuser les déclarations de revenu de célébrités ou accéder aux déclarations de revenus d'une nouvelle flamme et de sa famille. Même si ces indiscrétions sont exceptionnelles, elles révèlent les faiblesses systémiques qui les rendent possibles : les autorisations d'accès sont trop larges, les contrôles, tels la journalisation et la révision de la journalisation, sont insuffisants.

Nous le savons, la principale répercussion différentielle du numérique est celle-ci : la plus petite erreur peut causer un dommage colossal. Par exemple, un dossier qui m’a heurtée au point de m’amener à développer « Dix conseils aux professionnels des ressources humaines » en 2012 est celui d’une directrice générale dont l’évaluation des compétences avait été envoyée par inadvertance à 321 de ses collègues. L’erreur : quelqu’un a appuyé sur la commande sans bien maîtriser la technologie et le ministère n’avait pas songé à interdire la diffusion par courriel de renseignements relatifs aux ressources humaines. Le résultat : l’humiliation et les dommages à la réputation de l’employée, ainsi qu’une enquête du CPVP. Je me hasarde à ajouter parmi les dommages : la confiance des employés en la gestion des renseignements personnels au ministère.

Comment éviter ce genre de dérapage? Mes recommandations dans ces « Dix conseils » eu égard au numérique :

- Éviter la communication électronique de renseignements délicats, même si c’est devenu la communication courante pour toute autre forme de renseignements;

- Assurer, de façon continue, la maîtrise de la technologie avant de la confier aux employés comme outil de travail en en subordonnant l’usage à une vérification de la maîtrise;
- Développer un régime d’autorisations d’accès aussi restreint que possible tout en préservant la fonctionnalité de l’organisation et accompagnez ce régime d’un processus de journalisation soumis à la révision régulière des données d’accès qu’il contient.

Mais la complexité des technologies de l’information ne fait pas trébucher que les employés. Les hauts gestionnaires de la fonction publique, ferrés d’économie et de sciences Politiques, n’ont pas nécessairement le réflexe de s’approprier, comme ils le devraient, la question de la protection des renseignements personnels sur les nouveaux supports technologiques. Ce fut la révélation pour moi de la vérification du CPVP en 2010 de l’utilisation des technologies sans fil au sein de cinq entités fédérales. Toutes les avaient adoptées mais aucune n’avait effectué auparavant une évaluation appropriée du risque. Les conséquences qu’on peut imaginer se sont produites : le personnel ne protégeait pas les appareils d’un mot de passe robuste, les appareils n’étaient pas gardés

dans un endroit sécuritaire et les politiques de protection adéquates n’étaient pas en place puisque le risque n’avait pas été cerné. Je crois par ailleurs que cette complaisance a fait place à une prise de conscience depuis la malheureuse perte d’un disque dur à Emploi et développement social Canada (EDSC) contenant les renseignements financiers de près de 600 000 personnes.

Mes recommandations en ce sens sont énoncées au Rapport spécial d’enquête concernant cet incident, déposé au Parlement le 25 mars 2014. En résumé :

- La protection des renseignements personnels à l’ère numérique doit être abordée comme un écosystème de composantes interdépendantes soit les contrôles physiques, technologiques, administratifs et de sécurité du personnel, incluant le niveau de littératie numérique correspondant aux outils de travail.
- La protection des renseignements personnels doit être assurée comme un enjeu institutionnel et non comme un sujet distinct, séparé, de la seule compétence des administrateurs de la technologie

de l’information ou du bureau d’accès à l’information et la vie privée. À l’appui, sa mise en œuvre doit être assurée par une structure de gouvernance qui :

- Reflète le régime d’imputabilité établi par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP) qui attribue la responsabilité de la protection des renseignements personnels au plus haut niveau de l’organisation;
- Assure la supervision nécessaire, donc à tous les niveaux, du respect de ce régime de protection des renseignements personnels.

La définition de renseignements personnels numériques

L'Internet est également venu remettre en question les définitions établies de « renseignements personnels » et de sphère privée. Deux notions ont été particulièrement mises en cause dans les dernières années concernant la fonction publique fédérale : le caractère privé ou non des données de l'abonné Internet et de l'adresse IP, et l'accès libre ou protégé des comptes personnels sur les réseaux sociaux.

Les données personnelles sur Internet

La question à savoir si l'adresse IP (Internet Protocol) ou si les données de l'abonné derrière l'adresse IP (nom, adresse et autres identifiants relatifs à l'abonné) constituent des données personnelles, a été brûlante pendant quelques années autour des projets de loi successifs qui auraient permis l'accès à ces données par les autorités d'exécution de la loi et de sécurité nationale, sans autorisation judiciaire. Les arguments s'articulaient, vivement, autour de deux interprétations antagonistes : l'une concluait que l'adresse IP et les données d'abonné correspondantes n'ont pas plus de valeur qu'un annuaire de téléphone et que l'inexistence d'un tel annuaire pour Internet ne peut être déterminante du statut juridique des données. L'autre, que j'endorsse, arguait plutôt que les données de

l'abonné derrière l'adresse IP constituent une clé à l'intériorité d'une personne en donnant accès à ses recherches Internet – donc ses intérêts, ses préoccupations ou ses allégeances – et ne peut, par conséquent, être comparée aux données statiques et limitées d'une adresse physique et d'un numéro de téléphone.

En juin 2014, la Cour Suprême du Canada dans l'arrêt *R c. Spencer* a mis fin au débat : la Cour a statué que les données de l'abonné auquel appartient l'adresse IP, donnant accès aux recherches Internet, sont à ce point révélatrices qu'elles constituent des données personnelles protégées auxquelles les forces de l'ordre ne peuvent avoir accès qu'avec autorisation légale.

Les répercussions pour la fonction publique fédérale se ressentent particulièrement à la Gendarmerie royale du Canada et au Service canadien du renseignement de sécurité, mais elles ont une portée plus générale aussi : la LPRP vient d'être précisée pour inclure, dans l'interprétation de la définition de données personnelles, les données nominatives relatives à l'adresse IP.

Il s'ensuit les contraintes suivantes pour les institutions fédérales :

- Les données de l'abonné derrière l'adresse IP ou l'adresse IP qui peut mener à l'identification de l'abonné, ne peuvent être recueillies que si c'est en lien direct avec des programmes ou activités de l'institution;
- Ces renseignements doivent être obtenus de l'individu lui-même, à moins que cela contrarie l'usage auxquels les renseignements sont destinés (par exemple, une enquête policière).

Le cadre d'analyse du CPVP « Une question de confiance : Intégrer le droit à la vie privée aux mesures de sécurité publique au 21^e siècle », rendu public en 2010, énonce en quatre étapes les considérations applicables à l'intégration des obligations relatives à la protection de la vie privée aux mesures de sécurité publique. Elles s'appliquent également à un régime d'accès aux données personnelles sur Internet :

- Établissement de la légitimité de la mesure à partir des données empiriques démontrant sa nécessité, sa proportionnalité et son efficacité au regard de la nécessité et l'absence d'alternatives moins intrusives;

- Mise en place de mesures de sécurité pour protéger les données légitimement recueillies et utilisées;
- Élaboration d'un cadre de gouvernance interne qui assure la conformité à ces mesures de sécurité;
- Élaboration d'un cadre de supervision externe et indépendant qui assure la responsabilisation de l'organisme face à ses obligations de protection de la vie privée.

La protection de la vie privée n'est donc pas un obstacle à la réalisation du devoir primordial du gouvernement du Canada à protéger la sécurité de sa population. Elle offre plutôt un cadre de réalisation qui protège à la fois les libertés fondamentales et la sécurité personnelle.

L'accès aux comptes individuels sur les réseaux sociaux

Le droit d'accès, ou non, des institutions fédérales aux comptes personnels des individus sur les réseaux sociaux a été mis en jeu dans au moins deux dossiers majeurs du CPVP : une évaluation des facteurs relatifs à la vie

privée (EFVP) d'un programme qui aurait permis la surveillance des comptes sur réseaux sociaux des fonctionnaires afin de contrôler leurs activités politiques, et une enquête sur la surveillance, par deux ministères, du compte Facebook d'une activiste.

Dans le cas de l'EFVP, la réaction du CPVP a jeté une douche froide sur le projet : il y avait violation de l'article 4 de la Loi sur la protection des renseignements personnels puisque le projet ne pouvait être justifié comme étant en lien direct avec les activités et les programmes de l'institution. Même si les fonctionnaires ont l'obligation, à divers degrés, de rester à l'écart de manifestations politiques et que la fonction publique est en droit d'assurer la conformité à cette règle, la vaste collecte de données qui aurait été inhérente à la surveillance des comptes sur réseaux sociaux des fonctionnaires aurait largement excédé ce qui était nécessaire à assurer la conformité aux restrictions à l'égard des activités partisans.

Le projet a été fermement désavoué par les hauts fonctionnaires à la suite des

commentaires du CPVP mais il constitue un exemple des errances auxquelles peut conduire la capacité de surveillance grâce au numérique, sans encadrement.

Une autre illustration de ce phénomène est apparue dans une enquête du CPVP dont le rapport a été rendu public en 2013. Une activiste alléguait que deux ministères avaient recueilli ses renseignements personnels à partir de son compte Facebook. Aucun des deux ministères ne l'a nié. Cependant, les deux se défendaient d'avoir enfreint la LPRP, arguant que les comptes Facebook sont de nature publique, donc que les renseignements qui y sont affichés le sont aussi et ne jouissent pas de la protection de la Loi.

Le CPVP a rejeté cet argument : les renseignements ne perdent pas leur caractère personnel du seul fait qu'ils sont accessibles sur Internet. Ils restent des renseignements qui se rapportent à un individu identifiable, ils sont destinés à des personnes choisies et non au gouvernement, et s'il n'existe aucun lien direct avec une activité ou un programme du ministère en cause, ils restent hors de sa portée.

L'enquête met en lumière l'incertitude face au statut juridique des renseignements personnels délibérément affichés sur Internet. Afin de clarifier ce statut juridique et les obligations des institutions internationales à cet égard, le Rapport spécial du CPVP au Parlement du 28 janvier 2014, « Mesures de vérification de contrôle – Renforcer la protection de la vie privée et la supervision des activités dans le secteur canadien du renseignement à l'ère de la cyber-surveillance » recommande :

- La réglementation de l'accès aux sources de renseignements personnels ouvertes, accessibles au public;
- L'élaboration de lignes directrices régissant expressément la collecte, l'utilisation et la diffusion de renseignements personnels en ligne et sur des sites de réseaux sociaux.

La recommandation reste toujours valide... et en attente de mise en œuvre.

L'hébergement des données personnelles sur le nuage

L'engagement des gouvernements envers la protection des données sur Internet en amène certains à exiger l'hébergement des données gouvernementales sur leur territoire. Ceci, en pratique, exclut les institutions gouvernementales des avantages financiers et fonctionnels du nuage informatique puisque les fournisseurs de nuage sont surtout américains. Les révélations d'Edward Snowden en juin 2013 n'ont fait qu'exacerber la méfiance au point de faire reculer les gouvernements qui avaient pourtant envisagé un relâchement de ces règles.

Le Gouvernement du Canada, sagement, n'impose pas le stockage des données électroniques au Canada. Cependant, l'Agence canadienne du revenu se réserve le droit de permettre ou non la conservation des registres comptables et financiers à l'extérieur du Canada. L'utilisation croissante du nuage informatique remet en question la pertinence de cette exigence qui doit, à tout le moins, être expliquée dans le contexte du nuage informatique.

Les gouvernements de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse exigent de leurs organismes publics la résidence canadienne des données, sauf dans certaines conditions, excluant ou compliquant de ce fait le recours au nuage

informatique. L'exigence de résidence des données électroniques au Canada, chargée de bonnes intentions, mine, à mon avis, la sécurité des renseignements personnels puisqu'elle écarte une plateforme particulièrement sécuritaire d'hébergement des données : le fournisseur de nuage fiable.

J'aborderai ici les considérations stratégiques qui devraient guider les institutions fédérales dans l'adoption du nuage informatique.

Avantages et risques du nuage informatique

Les commissariats à la protection de la vie privée de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, à savoir Privacy Commissioner of Alberta et l'Office of the Information and Privacy Commissioner of British Columbia, ainsi qu'une Fiche d'information du CPVP, départagent ainsi les avantages et les risques de l'hébergement des données sur le nuage informatique : en sa faveur, le nuage est un service internet sur demande, sans avoir à ériger sa propre infrastructure technologique, donnant « l'accès global au réseau, un bassin de ressources, la souplesse rapide et les services mesurés. » Il en résulte des coûts moindres, un fardeau de

gestion allégé, une plus grande efficacité et, avec un fournisseur fiable, une plus grande sécurité des renseignements puisqu'ils sont entre les mains de professionnels spécialisés. À ce sujet, le CPVP précise : « Pour les entreprises qui envisagent de l'utiliser, le service infonuagique pourrait offrir une meilleure protection des renseignements personnels... Grâce à des économies d'échelle, les gros fournisseurs de services infonuagiques sont en mesure de mieux utiliser les technologies de sécurité que les particuliers ou les petites entreprises, et ils disposent de meilleures capacités de sauvegarde et de récupération après sinistre. Les fournisseurs de services infonuagiques peuvent également être motivés à intégrer à la nouvelle technologie les mesures de sécurité relatives à la protection de la vie privée et à appuyer de meilleures possibilités de vérification. »

Énonçant les risques potentiels de l'infonuagique, le CPVP réfère à la distance physique des lieux d'hébergement des données, la multiplicité des clients des fournisseurs, la possibilité de détournement d'usage des données, c'est-à-dire leur utilisation à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été recueillies, et la conservation excessive des données vu le faible coût.

Le CPVP conclut que, face à l'adoption du nuage informatique, « La protection des données n'est pas un obstacle mais il faut en tenir compte. »

Les considérations pertinentes à l'adoption du nuage par une institution fédérale pourraient donc se résumer à ceci :

- Comment son infrastructure technologique existante serait-elle rehaussée par le recours au nuage?
- Quelles données devraient être hébergées dans le nuage et selon quels critères?
- Comment les usagers des services gouvernementaux seraient-ils avisés de l'hébergement des données sur le nuage?
- Le fournisseur du nuage est-il fiable, ou mieux, certifié selon la norme ISO/IEC 27018 sur la protection de la vie privée sur le nuage informatique?

Ceci m'amène au mariage parfait : celui de la sécurité technologique du nuage par les fournisseurs réputés et du mécanisme contractuel d'assurance de la conformité à la sécurité du nuage par la certification à ISO/IEC 27018.

La norme ISO/IEC 27018 sur la protection de la vie privée sur le nuage informatique

Le CPVP a agi selon ses convictions au regard du nuage : pendant des années, il a prêté son expertise à l'élaboration de la norme ISO/IEC 27018 Code de bonnes pratiques pour la protection des informations personnelles identifiables (PII) dans l'informatique en nuage public agissant comme processeur de PII, adoptée le 25 avril 2014.

Cette norme accroît nettement la sécurité des renseignements personnels dans le nuage en créant une base de certification de sécurité qui allie la robustesse technologique des fournisseurs de nuage à un cadre d'assurance de la conformité franchement blindé : par contrat, dont le respect est contrôlé par des vérifications, l'organisation cliente du nuage garde entièrement le contrôle des données, le fournisseur ne peut détourner les données puisqu'il ne peut les utiliser autrement que conformément aux objectifs du client et, plus encore, le fournisseur doit appuyer le client dans le respect de ses propres obligations juridiques. Finalement, les engagements du fournisseur de nuage sont soumis à la vérification par le client ainsi que par l'autorité qui émet la certification pour assurer le niveau d'adéquation. Le fournisseur, pour être certifié, doit mettre en place toutes les mesures de sécurité exigées par la norme ISO/IEC 27018. Un fournisseur qui y contreviendrait ne

perdrait pas seulement sa clientèle mais aussi sa certification.

En quoi ce développement normatif est-il pertinent pour la fonction publique du Canada? C'est en ce qu'il permet de protéger, à coûts réduits et au maximum, les renseignements personnels en les confiant à une infrastructure technologique du plus haut niveau, selon le modèle de gouvernance le plus efficace et exigeant. L'importance de la norme ISO/IEC 27018 prend une dimension cruciale dans le cadre du flux de données transfrontière et de l'impartition : les institutions gouvernementales sont de plus en plus appelées à partager les renseignements au-delà des frontières et à engager des fournisseurs pour améliorer l'efficacité de leurs services lorsque les ressources leur manquent pour les assurer seules. La norme ISO/IEC 27018 est universelle, et rallie donc les divers acteurs du flux de données transfrontière.

Selon la recommandation du CPVP, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a émis, parmi ses politiques sur la gestion de l'information, le document Protéger les renseignements personnels – Un impératif : La stratégie fédérale visant à répondre aux préoccupations suscitées par la USA Patriot Act et le flux de données transfrontière ainsi que le Document d'orientation « Prise en compte de la protection des renseignements personnels avant de conclure un marché ». Ces documents devraient maintenant être complétés par la norme ISO/IEC 27018.

Mais d'abord, un retour sur les normes ISO. ISO, l'Organisation internationale de normalisation (International Standardisation Organisation) et la Commission internationale électrotechnique (International Electrotechnical Commission), forment le système spécialisé de la normalisation internationale. Les deux sont composées de membres, États, institutions et experts. Ces normes forment la base de la certification en conformité à une norme ISO par une organisation accréditée pour le faire. La certification est maintenue, ou non, selon des vérifications régulières.

Le SCT a déjà recours aux normes universelles que représentent les normes ISO. À titre d'exemple, la norme du SCT sur les données géospatiales est fondée sur la mise en œuvre des normes ISO 19115 et 19128. La norme ISO/IEC 27018 constituerait le modèle contractuel parfait, et complet, pour assurer le passage de la fonction publique fédérale à un fournisseur de nuage informatique certifié, bénéficiant d'économies d'échelle pour la plus grande sécurité des renseignements.

Éviter le nuage est obsolète, l'adopter sans l'encadrer serait irresponsable. L'adoption de la norme ISO/IEC 27018 par le SCT ouvrirait la voie aux institutions fédérales à l'hébergement sécuritaire des données personnelles sur le nuage informatique selon des paramètres universellement reconnus.

L'équilibre entre transparence publique et vie privée

Le cadre législatif établissant l'équilibre entre transparence et vie privée réside dans la complémentarité de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP) et de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). C'est l'article 19 de la LAI qui fait le pont entre la transparence et la vie privée. Il interdit au responsable d'une institution fédérale de communiquer des documents qui contiendraient des renseignements personnels au sens de la LPRP, soit des renseignements concernant un individu identifiable. Trois exceptions : l'individu consent à cette communication, le public y a déjà accès, ou la LPRP en permet la communication à titre exceptionnel.

Là où le bât blesse, où les impératifs de divulgation émanent de principes qui rivalisent en force au droit fondamental à la vie privée, c'est en regard de la transparence des tribunaux administratifs depuis l'avènement d'Internet. En fait, la transparence des tribunaux judiciaires doit, à mon avis être également repensée dans le cadre des répercussions différentielles de l'Internet. Mais les tribunaux judiciaires ne font pas partie de la fonction publique fédérale. En

revanche, les tribunaux administratifs en font partie et sont assujettis à la LPRP. La fonction publique fédérale compte onze tribunaux administratifs, dont quatre réfèrent régulièrement à des données personnelles : la Commission de révision agricole du Canada, la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique, le Tribunal des droits de la personne et le Tribunal de la sécurité sociale. Le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles Canada émet également des décisions contenant des renseignements personnels et même hautement sensibles, mais ils sont assujettis à des restrictions de divulgation telles que la tension transparence et vie privée est résolue dans le cadre législatif applicable au Tribunal. Par ailleurs, les autres tribunaux se dirigent encore à tâtons vers une résolution de la tension naturelle entre transparence et vie privée.

En 2009, le CPVP, conjointement avec ses homologues provinciaux et territoriaux, a émis un Document d'orientation intitulé « Divulgation de renseignements personnels par voie électronique dans les décisions des tribunaux administratifs ». L'impulsion à agir venait d'une constatation, à partir de cas concrets, des répercussions

différentielles d'Internet sur la matérialisation du principe de la transparence. Notamment, avec Internet, le principe de la transparence ne met plus en lumière le tribunal, qui est pourtant l'objet du principe qui assure son impartialité, mais les parties dont il n'est généralement pas d'intérêt public de connaître l'identité. La dissémination massive et permanente de ces renseignements nuit injustement à la réputation des parties qui peuvent perdre tout espoir de trouver un travail après une cause pourtant bénigne. Et cet état de fait entrave l'accès à la justice puisque les plaignants se privent d'exercer leurs droits par peur de perdre leur réputation via l'affichage Internet de leur cause.

Le Document d'orientation des commissaires canadiens à la protection de la vie privée est fondé sur l'article 8 de la LPRP, qui interdit la communication de renseignements personnels sans le consentement de l'individu à moins de circonstances exceptionnelles strictes qui s'appliquent rarement aux décisions des tribunaux administratifs. En résumé, voici les paramètres proposés, assujettis, bien sûr, aux règles spécifiques applicables à chaque tribunal :

- Les préposés du tribunal doivent faire connaître aux parties, dès le dépôt d'un recours, les risques à la vie privée et les mesures de sauvegarde, encourageant les parties à ne pas divulguer des données personnelles au-delà de ce qui est strictement nécessaire;
- Les décisions ne devraient contenir aucun identifiant, direct ou indirect. La transparence s'applique au raisonnement du tribunal, pas aux parties. Par exemple, les noms seraient remplacés par des initiales et les adresses seraient supprimées ou généralisées;
- La décision pourrait contenir des identifiants lorsqu'en vertu de l'article 8 (2) *m*) de la LPRP, il existe un intérêt public à publier l'identité des parties (pour des raisons de criminalité ou de fraude, par exemple);
- Le tribunal élaborerait des critères pour exercer sa discrétion dans l'application du concept de l'intérêt public.

Conclusion : les défis émergents

Cette discrétion s'impose pour des raisons de sécurité personnelle (une plaignante ayant contesté sa pension d'invalidité s'était trouvée menacée par des voyous qui, à cause de l'affichage de la décision du tribunal sur Internet, connaissaient son adresse, le montant et la date de versement de la pension) ou pour des raisons de réputation et d'intégrité financière (deux plaignants n'arrivaient plus à trouver d'emploi depuis près de dix ans parce qu'une recherche Internet amenait, en premier lieu, le grief qu'ils avaient déposé à l'encontre d'un patron).

Le SCT doit prendre la relève du CPVP et émettre des politiques visant à rétablir le juste rapport transparence publique – vie privée pour les tribunaux administratifs à l'ère numérique.

D'entrée de jeu, j'ai résumé le grand défi de l'heure pour la fonction publique fédérale face à la protection de la vie privée à l'effet conjugué de deux transformations fondamentales à nos modes de communication : l'avènement de nouvelles technologies de l'information, complexes, puissantes et vulnérables, et l'essor des capacités de cybersurveillance dans un contexte de sécurité publique largement tributaire des renseignements personnels.

L'accroissement de la sécurité des nouvelles technologies de l'information progresse, à mon avis, selon une orientation claire : on affine l'évaluation du risque, on renforce les cadres de gouvernance et on multiplie les barrières technologiques selon l'analyse du risque. De nouvelles applications, tels les carrefours d'information où la gestion des renseignements est centralisée dans le respect de la séparation des diverses bases de données conformément aux dispositions de la Loi à cet égard.

Les limites de la cybersurveillance dans une société libre et démocratique, par contre, restent à définir devant les avancées de ses capacités et l'évolution des risques à la sécurité physique.

Les enjeux de la protection de la vie privée relativement à la cyber-surveillance vont au cœur de la relation de l'État avec le citoyen. Le libellé de l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme illustre bien ce caractère essentiel du droit à la vie privée en statuant que

« Article 12. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes. »

Mise en cause dans le débat autour du projet de loi C-13, devenu la *Loi sur la protection des Canadiens contre la cybercriminalité*, la question de la légitimité de la cyber-surveillance revient dans le cadre du projet de loi C-51, dont le titre abrégé est la Loi antiterroriste de 2015 . Alors que le projet de loi fait son chemin à travers le processus législatif, il fait ressortir la manière dont les capacités de cyber-surveillance forcent une modernisation des obligations de la fonction publique face au respect de la vie privée, soit :

- L'interdiction de surveillance abusive, selon l'article 8 de la Charte des droits et libertés, ce qui, en vertu de la LPRP comprend toute collecte de données en dehors d'un lien direct avec ses programmes ou ses activités, ce qui inclut les fins légitimes d'enquête à partir d'un soupçon raisonnable et individualisé;
- Les limites qui s'imposent au partage de renseignements personnels entre agences du gouvernement afin d'éviter un profilage des citoyens générateur de nouveaux renseignements qui s'ajoutent à ce qui a été recueilli auprès de l'individu lui-même, et en excès de ce qui est nécessaire aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis;
- Les principes de justice naturelle d'impartialité et d'objectivité qui exigent un mécanisme externe de supervision et d'imputabilité, particulièrement dans le cadre de la cyber-surveillance qui est couverte du secret et doit donc trouver sa propre forme de reddition de compte aux citoyens.

L'autre arme à deux tranchants de l'évolution technologique est celle de la capacité d'analyse des données, menant aux possibilités de forage des données (« data mining »).

Comme, à plus petite échelle, les données du recensement appuyaient, même de façon anonyme, les décisions gouvernementales à tous les paliers ainsi que les décisions d'affaires, selon les mouvements démographiques, sociaux ou économiques, nous devons élaborer un cadre éthique pour l'analyse des données massives (« big data ») que nous accumulons pour en tirer le plus grand intérêt public. Ces données peuvent améliorer les services gouvernementaux, affiner les décisions politiques et adapter adéquatement les programmes. Les pistes de solutions prennent la forme d'un cadre de gouvernance qui s'articule autour de l'anonymisation, la nécessité et le consentement, soit :

- Dans les cas où, pour élaborer des politiques et des programmes efficaces, la fonction publique a besoin de données démographiques mais sans identifiants, comme pour le recensement, la LPRP ne l'empêche pas pourvu que soit appliqué un processus efficace d'anonymisation. Ceci comporte la ségrégation des données démographiques et des données nominatives qui s'y rapportent de telle façon que les données démographiques ne concernent plus un individu identifiable, parce que la réidentification serait si ardue qu'elle devient improbable.
- Pour toutes les données nominatives qui sont nécessaires au fonctionnement d'un organisme public, l'article 4 de la LPRP en permet la collecte et l'article 7 l'usage compatible.

- Si la fonction publique veut détourner l'usage des données personnelles des fins pour lesquelles elles ont été recueillies, même dans l'intérêt public, elle doit obtenir le consentement de l'individu. Par exemple, à des fins de recherche médicale, un ministère pourrait contacter des individus, expliquer les objectifs de recherche, l'usage qu'on ferait de leurs données personnelles et demander si, dans l'intérêt de la science, ils consentent à ce nouvel usage de leurs données personnelles.

Ces paramètres de base indiquent une orientation générale, mais ils ne suffisent pas à résoudre les défis éthiques qui se posent à la réconciliation entre respect de la vie privée et l'intérêt public dans l'analyse des données massives. Ce discours, comme celui entourant la cyber-surveillance, doit s'intensifier pour assurer la protection de la vie privée dans un nouveau cadre technologique.

La préoccupation prioritaire de la fonction publique en ce moment doit donc porter sur l'élaboration d'un cadre normatif reflétant ce que le Canada considère légitime comme cueillette et utilisation des données à l'ère numérique. D'une certaine façon le projet de loi C-51 a suscité ce débat, tant au regard de la cyber-surveillance qu'à celui de l'analyse des données personnelles. Mais ce débat est inégal : les cartes sont jouées, et la discussion s'inscrit dans un débat ponctuel et politique plutôt que dans un projet de société qui aborde les enjeux de fond, de façon réfléchie et empirique.

C'est la prochaine étape pour préserver la vie privée à l'ère numérique et elle s'impose d'urgence.

- i. Federal privacy breaches reach an all-time high, Ottawa Citizen, March 23, 2015, page 1
- ii. Dix conseils aux professionnels des ressources humaines, https://www.priv.gc.ca/resource/fs-fi/02_05_d_53_hr_f.asp
- iii. Rapport de la vérification de la Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, (2010), https://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2010/nr-c_101005_f.asp
- iv. Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, articles 3.1 et 72
- v. R. v. Spencer, 2014 SCC 43, [2014] 2 S.C.R. 212
- vi. Supra ii
- vii. Supra ii, article 4
- viii. Supra ii, article 5, paragraphes (1) et (3)
- ix. Une question de confiance : Intégrer le droit à la vie privée aux mesures de sécurité publique au 21e siècle, https://www.priv.gc.ca/information/pub/gd_sec_201011_f.asp
- x. Rapport annuel du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, 2009-2010, p.43
- xi. Id. 2012-2013, page 29
- xii. Mesures de vérification de contrôle – Renforcer la protection de la vie privée et la supervision des activités dans le secteur canadien du renseignement à l'ère de la cyber-surveillance https://www.priv.gc.ca/information/sr-rs/201314/sr_cic_f.asp
- xiii. L'infonuagique pour les petites et moyennes entreprises : Responsabilités et points importants touchant la protection des renseignements personnels, (2012), https://www.priv.gc.ca/information/pub/gd_cc_201206_f.asp; L'infonuagique, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, https://www.priv.gc.ca/resource/fs-fi/02_05_d_51_cc_02_f.asp
- xiv. Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Fiche d'information, Introduction à l'infonuagique, https://www.priv.gc.ca/resource/fs-fi/02_05_d_51_cc_01_f.asp
- xv. Id.
- xvi. ISO/IEC JTC 1/SC 27Information technology – Security techniques
- xvii. Protéger les renseignements personnels - Un impératif : La stratégie fédérale visant à répondre aux préoccupations suscitées par la USA PATRIOT Act et le flux de données transfrontière, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/gospubs/tbm_128/pm-prp/pm-prp01-fra.asp; Document d'orientation : Prise en compte de la protection des renseignements personnels avant de conclure un marché, <http://www.tbs-sct.gc.ca/atip-aiprp/tpa-pcp/tpa-pcp04-fra.asp>
- xviii. Divulcation de renseignements personnels par voie électronique dans les décisions des tribunaux administratifs, https://www.priv.gc.ca/information/pub/gd_trib.201002_201002_f.asp
- xix. Déclaration universelle des droits de l'homme, Paul Reuter et André Gros, Traités et documents diplomatiques, Presses universitaires de France, 3ième édition, 1970, p.128
- xx. L.C. 2014, ch.31
- xxi. Loi édictant la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada et la Loi sur la sûreté des déplacements aériens, modifiant le Code criminel, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois, http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/412/Government/C-51/C-51_1/C-51_1_1.PDF
- xxii. Article 8 de la Charte des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982, ch.L-4.2
- xxiii. Article 4 Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21
- xxiv. Article 5, id.
- xxv. Article 7, id.
- xxvi. Article 3, id

À propos de l’auteur



Chantal Bernier a entamé sa carrière en pratique juridique de protection de la vie privée et de la sécurité de Dentons Canada LLP le 6 octobre 2014. Auparavant, Mme Bernier a assumé le rôle de Commissaire intérimaire à la protection de la vie privée du Canada et de Commissaire adjointe à la protection de la vie privée au Canada (CPVP). Elle a supervisé les travaux du CPVP, notamment des enquêtes nationales et internationales sur la protection de la vie privée dans les secteurs public et privé, des vérifications relatives à la protection de la vie privée, des études sur des évaluations de l’impact de la protection de la vie privée ainsi que des analyses technologiques, de la recherche et l’élaboration de politiques en matière de protection de la vie privée.



Une politique étrangère canadienne pour l'avenir

Lettre ouverte
au vainqueur de
l'élection fédérale
du Canada
en 2015

Cet article est originalement paru dans l'édition de mars 2015 de la Literary Review of Canada.

Roland Paris
professeur Agrégé, École supérieure d'affaires publiques et internationales,
Université d'Ottawa

Préface

Roland Paris est particulièrement bien placé pour offrir ses conseils au prochain premier ministre : il a été praticien de politique étrangère au Bureau du Conseil privé et au ministère des Affaires étrangères où nous avons travaillé ensemble. À titre d’universitaire de renom, il a entrepris une recherche approfondie sur la gestion de conflit. Je trouve sa lettre au titulaire post-électoral du 24 Sussex, à la fois dérangeante, gratifiante et encourageante. Il s’agit là d’un document important.

Dès le tournant du siècle, on a constaté une compression jamais vue de la cadence et de la nature de la transformation mondiale. Bien que les possibilités économiques aient contribué à sortir des millions d’une pauvreté abjecte, des régimes autoritaires ont laissé la place à des conflits sans frontières qui forcent la migration massive d’innocents. Oui, la révolution numérique a diffusé instantanément un savoir vital, mais elle a également engendré la haine et le préjudice. L’Asie progresse et offre de remarquables possibilités d’affaires, mais la Chine étend agressivement sa territorialité. Le réchauffement climatique mondial est devenu la menace existentielle de l’humanité, en remplacement de l’hiver nucléaire.

Rolan Paris prétend à juste titre que le Canada risque de sombrer dans le somnambulisme face à ce terrain planétaire miné. Ce n’est pas dire que les Canadiens sont inconscients de cette évolution. Mais M. Paris s’inquiète du fait que ce gouvernement risque de ne pas préparer les Canadiens à l’immédiateté effrayante et des conséquences de ce chambardement. Il n’y a pas de gouvernement qui puisse se permettre de ne pas engager les Canadiens dans une conversation (prélude nécessaire à l’établissement d’une

stratégie cohérente); ou de ne pas prendre part à ces entités et partenariats où ces questions sont affrontées. Le prolongement de la politique de niche au monde international n’est pas un substitut pour une politique étrangère fondée sur une large gamme de valeurs canadiennes.

C’est surtout sur la question du principe que je trouve le conseil de M. Paris rassurant. Il fait remarquer que le Canada maîtrisait sa situation lorsqu’il pratiquait une politique étrangère non partisane conçue pour collaborer de manière constructive avec les autres. Parce que le Canada a été bâti grâce à un effort collectif, l’internationalisme de collaboration est un prolongement authentique des valeurs canadiennes fondamentales.

Il fait également preuve de sens pratique. En prônant un investissement réel plutôt que rhétorique dans les ressources diplomatiques et militaires, M. Paris comprend une palissade de la politique étrangère : si vous ne contribuez pas, vous ne jouez pas.

Les Canadiens seraient bien servis si le prochain premier ministre écoutait les sages conseils de M. Paris.



.....
par Michael Kergin
Conseiller principal, Bennett Jones
Ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis et à Cuba

Monsieur le Premier ministre,

Je vous félicite d'avoir été élu (ou réélu). Vous méritez de vous reposer, mais malheureusement vous ne pouvez prendre de répit, car vous devez maintenant gouverner. Durant la campagne, votre attention était centrée sur le combat quotidien pour remporter des voix, mais désormais vous avez tout l'avenir devant vous. Votre tâche primordiale — comme celle de tous vos prédécesseurs — consiste à créer les conditions dans lesquelles les Canadiens et le Canada peuvent prospérer, aujourd'hui comme à l'avenir.

Toutefois, pour ce faire, il faut faire preuve de prévoyance dans une certaine mesure. L'adage de Wayne Gretzky se rapportant au hockey — d'anticiper où se déplacera la rondelle plutôt que de suivre sa trajectoire — est devenu en quelque sorte un cliché, mais il s'agit d'une juste description du défi politique auquel vous êtes confronté.

Aujourd'hui, cette difficulté est particulièrement importante et difficile, relativement à la politique étrangère, car le monde évolue à un rythme effréné. De nouvelles puissances sont en expansion. La concurrence aux marchés, à l'énergie et aux ressources s'intensifie. Les technologies numériques ont révolutionné nos modes de travail, de communication et collaboration, mais soulèvent également de nouvelles préoccupations à l'égard de la surveillance intrusive, des cyberattaques et de la radicalisation violente par-delà les frontières. Des millions de personnes dans le monde entier accèdent pour la première fois à la classe moyenne mondiale, alors que d'autres sociétés s'enlisent dans des cycles de pauvreté, de gouvernance pitoyable et de conflit. Entre-temps, les données probantes étayant les effets dévastateurs du changement climatique continuent de s'accroître. Devant ces difficultés parmi tant d'autres, le système d'institutions et les régimes de réglementation mondiaux sont soumis à une pression croissante.

Il est dans l'intérêt du Canada et de notre avenir collectif de prendre connaissance de ces changements. Ils sont importants, en partie, car les Canadiens ont longtemps cru que leur pays devrait exercer un rôle constructif pour tenter de résoudre les problèmes mondiaux; nous ne sommes pas isolationnistes. Ces changements importent en outre car ils ont une grande incidence sur la prospérité, la sécurité et le bien-être de la population canadienne. Si vous, en tant que Premier Ministre,

ne préservez pas la compétitivité du Canada ou si vous ne parvenez pas à pallier les menaces transnationales à notre sécurité ou à régler des enjeux écologiques urgents, ce sera au détriment de nous tous.

Pour que le Canada réussisse — non pas dans le monde que nous avons connu, mais dans le monde émergent — vous aurez tout de même à adopter une politique étrangère tournée vers l'avenir. Le point de départ d'une telle politique est un principe simple, mais un très puissant principe : à savoir que les intérêts du Canada étaient mieux servis en collaborant d'une manière constructive avec les autres. Ce principe était au cœur de la politique étrangère canadienne largement non partisane durant près de six décennies à la suite de la Deuxième Guerre mondiale. Son praticien le plus en vue au cours des dernières décennies a été un premier ministre (progressiste) conservateur, Brian Mulroney, qui a misé sur la diplomatie et les forces armées tout en promouvant le rôle du Canada au sein des Nations Unies, entre autres.

Cet accent mis sur la diplomatie constructive n'a jamais empêché Ottawa de prendre fermement position sur des enjeux d'envergure comme l'apartheid du contrôle des armes nucléaires à l'apartheid en Afrique du Sud. Cette approche n'a pas non plus empêché de participer à des alliances militaires étroites, notamment l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

Un multilatéralisme efficace a permis de renforcer la relation du Canada avec son plus proche partenaire, les États-Unis — relation sur laquelle mise Ottawa afin d'exercer une influence auprès d'autres pays et institutions multilatérales, bouclant ainsi la boucle.

Or, ces dernières années, nos relations sont de plus en plus mitigées. Des tentatives impertinentes de faire pression sur la Maison-Blanche en vue d'obtenir l'approbation du pipeline Keystone XL, par exemple, accentuent les tensions dans la relation canado-américaine. Sans le soutien de haut niveau de l'administration de Barack Obama, les progrès en vue de réduire les obstacles à la circulation des biens et des personnes à la frontière entre le Canada et les États-Unis — un intérêt essentiel pour le Canada — ont fléchi.

La réputation du Canada dans de nombreux organismes multilatéraux, y compris les Nations Unies, a aussi diminué. Nous sommes devenus le seul pays à se retirer de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, ce qui a sans doute irrité Berlin alors qu'elle s'apprêtait à accueillir une réunion importante à ce sujet. Ottawa a également mis fin au financement du Secrétariat du Commonwealth et a boycotté sa dernière réunion pour protester contre le pays hôte, soit le Sri Lanka, bien que d'autres pays, notamment le Royaume-Uni, qui sont tout aussi critiques de son régime, aient tout de même assisté au sommet. En matière de contrôle des armes, si nous étions autrefois chef de file dans le contrôle multilatéral des armes, nous sommes désormais des retardataires par rapport aux autres — le seul pays de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord non-signataire du Traité sur le commerce des armes qui vise les armes classiques.

Plutôt que d'entretenir le cercle vertueux de la diplomatie bilatérale et multilatérale efficace, le Canada se marginalise. C'est une chose de dénoncer nos adversaires, comme nous l'avons fait récemment, mais nous aliéner nos propres amis avec insouciance et nous soustraire aux débats internationaux est intrinsèquement voué à l'échec. Le Canada n'est pas suffisamment puissant pour imposer sa volonté aux autres, même si c'est ce que nous souhaitons. Nous avons réussi en affaires internationales en bâtissant des ponts et non en les coupant.

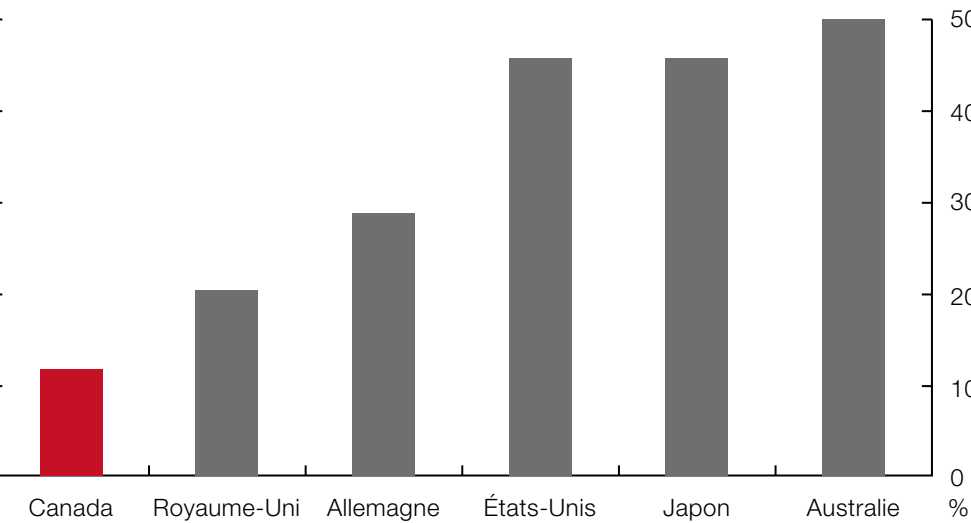
Ce point semble échapper aux observateurs de la politique étrangère, y compris Derek Burney et Fen Hampson, qui dénigrent cette approche comme étant « la vocation de boy-scout du Canada » ou une sorte d'idéalisme vague d'esprit. Leur mépris semble mal à propos. Forger des partenariats internationaux, notamment par le biais d'une diplomatie multilatérale dynamique et constructive, est une condition nécessaire afin de faire avancer les intérêts du Canada. Rien ne pourrait être plus têt.

Votre défi, M. le Premier Ministre, consiste à élaborer une politique étrangère qui répond aux changements radicaux qui se produisent dans le monde : une politique étrangère pour l'avenir. Permettez-moi de formuler les recommandations suivantes — au sujet de nos relations avec l'Asie et les États-Unis, de notre politique énergétique et environnementale et de notre approche à l'égard des États fragiles.

Tout d'abord, une politique anticipatrice reconnaîtrait que le centre du pouvoir économique mondial change de cap avec une vitesse sans précédent depuis les pays industrialisés avancés vers les marchés émergents, en particulier la région Asie-Pacifique. En 1980, par exemple, la production économique chinoise correspondait seulement un dixième du chiffre des États-Unis, mais d'ici 2020 on prévoit qu'il sera 20 pour cent supérieur à celui des États-Unis. En dépit d'un ralentissement récent, on s'attend à ce que les taux de croissance dans les économies émergentes dépassent d'une grande marge ceux des économies avancées.

Approfondir les liens économiques du Canada avec ces moteurs économiques émergents nous permettrait de profiter de leurs taux de croissance économique élevés, mais nous agissons très lentement en ce sens. Au total, 85 pour cent de nos exportations sont toujours acheminés vers des pays avancés à croissance lente, d'après les statistiques citées par la Banque du Canada. L'accord commercial récemment conclu avec la Corée du Sud est un pas dans la bonne direction, mais nous accusons toujours du retard par rapport à nos concurrents (voir le tableau). La part de marché canadienne des importations chinoises, par exemple, n'a pas crû entre 2004 et 2013, et notre part des importations indiennes a en fait chuté durant cette période.

**Exportations vers les économies des marchés émergents
exprimé sous forme de pourcentage des exportations totales**



Source : Bank of Canada, citing International Monetary Fund figures for 2012.

Cela nuit aux perspectives de croissance du Canada à long terme et impose par ailleurs certains coûts aujourd'hui. Un exemple simple qui en dit long est celui de l'Australie qui a récemment conclu un accord de libre-échange avec la Chine a entre autres éliminé les droits de douane sur les importations d'orge australiennes vers la Chine. La vente de produits alimentaires à l'Empire du Milieu est une grande entreprise — ainsi qu'une énorme occasion pour les exportateurs canadiens. Or, l'orge australienne maintenant exportée en Chine profitera d'un avantage de 10 \$ par tonne sur l'orge canadienne. Nous avons perdu.

La bonne nouvelle est que le Canada participe actuellement aux négociations d'un Partenariat transpacifique (PTP), une zone de coopération économique qui englobera, si elle se concrétise, douze pays dont le Canada. En plus d'œuvrer en vue de l'issue favorable des négociations, vous devriez entamer des négociations de libre-échange avec la Chine, qui ne fait pas partie du PTP, et avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, tout en concluant rapidement les négociations bilatérales canadiennes en cours avec l'Inde et le Japon.

Même si ces étapes ne sont que le commencement; les accords commerciaux peuvent assurer l'accès aux marchés, mais les relations commerciales en Asie reposent souvent sur des contacts personnels et la familiarité. Le Canada a encore beaucoup à faire à ce chapitre également. D'autres pays occidentaux ont reconnu le potentiel de l'Asie depuis plusieurs années et ont entrepris des stratégies concertées afin de renforcer leurs relations professionnelles, culturelles et éducatives avec la région. En 2009, par exemple, le Président Barack Obama a annoncé que les États-Unis enverraient 100 000 étudiants américains en Chine pour étudier d'ici la fin de 2014. (Cet objectif a été atteint et dépassé l'année dernière.) Le nouveau Plan de Colombo de l'Australie, doté d'un financement de l'ordre de 100 millions \$ sur cinq ans, vise également à accroître la connaissance australienne de l'Asie et des connexions vers celle-ci par voie de programmes d'études, de travail et de stage.

La diplomatie est également cruciale; nos partenariats dans la région doivent englober plus que les seules dispositions commerciales. Il faut cultiver constamment et assidûment les relations, notamment avec les pays d'Asie et d'ailleurs, qui exercent ou sont susceptibles de jouer un rôle primordial en politique régionale

et mondiale. La récente poussée visant à augmenter la présence diplomatique en Asie qui on t fléchi sous les gouvernements libéraux et conservateurs est favorablement accueillie, mais ne va pas assez loin. Nous avons beaucoup de rattrapage à faire. Comme l'a remarqué en 2012 l'homme d'État de Singapour, Kishore Mahubani, qui a autrefois été étudiant étranger à l'Université Dalhousie à Halifax et est maintenant doyen de l'École de politique publique Lee Kuan Yew : « Le Canada a négligé l'Asie. Le Canada y a prêté très peu d'attention. »

Renverser cette situation exigera le déploiement d'efforts concertés et soutenus. Vous aurez à élaborer une stratégie exhaustive pour l'Asie-Pacifique afin d'élargir l'accès du Canada à ces marchés et d'accroître notre volume d'affaires, nos contacts diplomatiques et nos relations interpersonnelles avec la région. Cette initiative devrait prendre la forme d'une campagne nationale mettant à contribution les provinces, les grandes villes, les secteurs d'exportation, les établissements d'enseignement, le tourisme et les organismes de développement des exportations, ainsi que d'autres intervenants — et c'est vous, M. le Premier ministre, qui devez la diriger.

Dans le cadre de l'élaboration, prêtez une attention particulière à l'éducation internationale — les étudiants canadiens qui partent à l'étranger et les étudiants étrangers qui viennent au Canada — car celle-ci tisse des liens entre les sociétés à plus long terme, accroît le bassin de Canadiens qui sont prêts à travailler dans un milieu international et attire des jeunes personnes talentueuses au Canada. Le gouverneur général David Johnston, qui s'y connaît en matière d'enseignement supérieur au cours de ses années à titre de dirigeants universitaires, dénomme cette réalité « la diplomatie des connaissances ». Ses récentes allocutions à ce sujet méritent d'être lues. En effet, ses discours constituent une justification forte de l'augmentation considérable du flux d'échange des étudiants entre le Canada et d'autres pays.

La stratégie actuelle du Canada en matière d'éducation internationale, diffusée en 2014, vise judicieusement à doubler le nombre d'étudiants étrangers au Canada au cours de la prochaine décennie. Au-delà des grands nombres, cependant, nous devrions tenter d'attirer les plus éminents et les plus brillants au Canada en

créant un nouveau programme de bourses d'études internationales d'envergure qui cible des pays clés, notamment en Asie. Dans son rapport déposé en 2012, la commission d'examen consultative sur l'éducation internationale nommée par le gouvernement fédéral a recommandé qu'Ottawa finance 8 000 bourses d'étudiants étrangers sur dix ans. Vous devriez suivre ce conseil. Entre autres, il s'agirait d'un investissement dans le développement de l'image de marque du Canada en tant que destination privilégiée pour les étudiants étrangers.

De l'autre côté de l'équation, l'envoi d'étudiants canadiens à l'étranger mérite également votre attention. Seulement 3 pour cent des étudiants canadiens participent à des programmes de formation dans d'autres pays, une proportion « minuscule », d'après le Bureau canadien de l'éducation internationale, qui constate également que plus de 30 pour cent des étudiants allemands partent à l'étranger. D'ailleurs, parmi les étudiants canadiens qui participent aux programmes internationaux, la plupart vont aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie ou en France afin d'étudier dans leur langue maternelle. Nous ne préparons pas la prochaine génération de Canadiens à naviguer un monde complexe où le pouvoir économique et politique se répand. En 2012, seulement environ 3 000 étudiants canadiens étudiaient en Chine, par exemple, et cette réalité devrait préoccuper. Créez un nouveau programme de bourses d'études en vertu duquel 100 000 étudiants canadiens vivraient des expériences d'apprentissage à l'étranger au cours des dix prochaines années, y compris les pays émergents de l'Asie.

Cependant, l'éducation est une seule composante d'une éventuelle stratégie pour l'Asie-Pacifique. Le développement commercial est un élément crucial. Invitez des groupes de jeunes entrepreneurs canadiens à des missions commerciales en Chine et dans d'autres économies émergentes et négociez des régimes de visa qui accordent aux jeunes travailleurs étrangers une mobilité et la possibilité d'acquérir une expérience à l'étranger sur une période de deux ans. Parrainez des « missions commerciales étrangères » en invitant des représentants des secteurs clés de l'économie canadienne dans les pays émergents, où ils pourraient assister à des salons commerciaux avec des entreprises canadiennes, comme l'a récemment suggéré le Conseil ontarien à l'emploi et à la prospérité. Promouvoir le Canada en tant que carrefour des entreprises multinationales asiatiques dans

les Amériques. Et mettre sur pied un conseil consultatif de dirigeants politiques et commerciaux asiatiques éminents qui vous rencontreraient tous les ans avec d'autres hauts fonctionnaires.

Si la stratégie pour l'Asie-Pacifique est importante, le rétablissement des relations positives et constructives avec les États-Unis, qui demeurent notre principal partenaire économique dans un avenir prévisible, l'est également. En 2013, plus de 75 pour cent du total des exportations du Canada étaient acheminés vers les États-Unis. De ce montant, plus de la moitié ont traversé la frontière par voie routière ou ferroviaire. Même à l'ère numérique, il faut par conséquent veiller à ce que les points de passage frontaliers terrestres demeurent ouverts et efficaces pour les déplacements et la circulation des marchandises, ce qui constitue un intérêt crucial pour le Canada. Mais, les progrès dans l'amélioration de l'efficacité de la frontière ont ralenti. Il nous faut un partenaire engagé à la Maison-Blanche afin de faire avancer ce programme et de surmonter l'entropie du système politique américain. Toutefois, convaincre le président des États-Unis d'adopter un tel rôle exigera — encore une fois — une habile diplomatie.

Votre priorité devrait d'abord consister à améliorer la teneur des relations bilatérales, mais vous devez tout d'abord commencer à planifier en vue de l'investiture d'un nouveau président en janvier 2017 — en élaborant un projet de renouvellement de la coopération continentale. À nouveau, il existe ici de nombreuses options à prendre en compte : proposer un nouvel accord de mobilité de la main-d'œuvre autorisant plus de Canadiens et d'Américains à travailler temporairement dans l'autre pays. Demandez une exemption canadienne aux lois américaines « Buy America » et aux exigences du régime protectionniste d'étiquetage du pays d'origine des produits. Créez un système d'inspection des cargaisons véritablement intégré afin que les biens entrant à la frontière canadienne, américaine ou mexicaine ne soient inspectés qu'une seule fois, et non à chaque fois qu'ils traversent nos frontières communes. Vous pourriez même envisager des possibilités d'éliminer les différences entre les droits de douane facturés par les États-Unis et le Canada sur les importations de pays tiers — également connu sous le nom d'union douanière. Comme l'a montré Patrick Georges, économiste à l'Université d'Ottawa, cela engendrerait des retombées économiques considérables pour le Canada.

L'énergie et l'environnement occupent une grande place dans nos relations bilatérales, en particulier à la lumière de la demande canadienne restée longtemps sans réponse à l'égard de l'approbation par les États-Unis du pipeline Keystone XL. Le fait que nous nous classons parmi les retardataires relativement au changement climatique — sans aucun doute le principal problème auquel le monde est confronté — ne nous a pas aidés. Il faut mettre un terme à l'irresponsabilité environnementale du Canada. Votre politique étrangère doit comprendre des réductions significatives des émissions de carbone du Canada et une approche plus constructive des négociations mondiales d'une entente sur le changement climatique qui succédera au protocole de Kyoto. Dans la mesure du possible, vous devriez agir en concomitance avec les États-Unis afin d'éviter de mettre les entreprises canadiennes en position de désavantage concurrentiel. Nos deux pays doivent se résoudre à rendre l'Amérique du Nord le producteur le plus responsable au monde. Un système continental de plafonnements et d'échanges, ou de taxes sur le carbone coordonné, pourrait faire partie de cette entente.

Au-delà du changement climatique, vous devez revitaliser la diplomatie multilatérale du Canada sur une gamme d'enjeux mondiaux, notamment aux Nations Unies. Nous avons pratiquement abandonné notre participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU — à l'heure où le nombre de militaires déployés dans ce type de missions atteint un sommet sans précédent. Ces missions de la « prochaine génération » ont tendance à être plus dangereuses et complexes que le maintien de la paix classique de l'époque de la Guerre froide, mais dans bien des cas, ils endiguent la violence ou aident à prévenir la reprise des hostilités après qu'un cessez-le-feu est déclaré. Vous devriez proposer à l'ONU de fournir les capacités spécialisées — notamment des entreprises de génie, des installations médicales mobiles, pont aérien dans le théâtre des opérations, des capacités de surveillance et de reconnaissance, des experts civils — que nécessitent bon nombre de ces missions.

Certains estimeront peut-être que revenir aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies est rétrograde, mais ils ont tort. La stabilisation des États fragiles et touchés par le conflit constitue un défi à la sécurité internationale et au développement de premier ordre. La plupart des catastrophes mondiales humanitaires et impliquant des réfugiés se produisent dans des États fragiles.

Ces pays abritent également des populations vivant au-delà du seuil de la pauvreté, établi à 1,25 \$ par jour. En outre, un climat d'agitation chronique et une gouvernance faible peuvent créer des possibilités, pour les militants transnationaux, de s'implanter, de déstabiliser des États voisins et de recruter à l'étranger.

Le Canada doit être à l'avant-garde de la réponse internationale à ce problème. Dans certains cas, cela comprend aider les forces au niveau local et régional qui luttent contre des groupes menaçant les populations civiles et la sécurité internationale, tels que l'État islamique. Toutefois, il existe une différence importante entre aider les forces armées à protéger leur propre pays et mener des combats au sol en leur nom. En Iraq et en Syrie, la coalition dirigée par les États-Unis a principalement exercé, à ce jour, un rôle de soutien — instruire les forces anti-État islamique et effectuer des frappes aériennes sur des cibles de l'État islamique — mais il y aura certainement une pression croissante sur les gouvernements occidentaux afin qu'ils déploient leurs troupes au sol dans un combat en première ligne au cours des mois et des années à venir. Attention au glissement des missions. Les opérations militaires « limitées » ont une forte propension à devenir décidément moins limitées au fil du temps.

L'intervention militaire à elle seule n'est toutefois pas susceptible de créer des conditions de stabilité dans la plupart des États fragiles. Elle ne traite que les symptômes de l'instabilité et non les causes. Le commandant suprême de l'OTAN, le général de l'armée de l'air américaine Philip Breedlove, a souligné ce point en décembre dernier relativement à l'Iraq et à la Syrie. Les stratégies de stabilisation et de dé-radicalisation à long terme, affirme-t-il, doivent être axées sur favoriser principalement l'emploi, l'éducation, la santé et la sécurité pour les populations vulnérables et il faut également déterminer comment responsabiliser les gouvernements face à leur population. Il a raison. Vous devriez exhorter une réponse internationale plus exhaustive aux États fragiles, une qui traite des causes de l'instabilité et de la radicalisation, y compris la faible gouvernance et l'absence de perspectives économiques, idéalement avant qu'ils ne menacent la sécurité internationale. Aujourd'hui, la plupart des États fragiles sont toujours beaucoup moins violents que la Syrie et l'Iraq, mais si nous les ignorons ou si nous traitons seulement les symptômes de leur agitation, tous les paris sont ouverts.

Il s'agit d'un modèle prometteur, en particulier étant donné les changements qui surviennent actuellement au chapitre des affaires mondiales. La distribution du pouvoir aux États et acteurs non étatiques émergents rend l'action collective encore plus difficile à réaliser, puisque nous assistons à une paralysie périodique des organisations multilatérales d'envergure, depuis l'Organisation mondiale du commerce jusqu'à l'ONU. Passer à l'action dans un monde de plus en plus entassé — et trouver des solutions aux problèmes internationaux complexes — permettra d'accroître la mobilisation de « coalitions d'action » sur des enjeux précis d'acteurs étatiques et non étatiques.

Comme par hasard, le Canada est bien placé pour exercer ce rôle. Nous l'avons fait par le passé, en rassemblant des coalitions dans les années 1990 qui ont abouti à l'interdiction des mines antipersonnel et à la mise sur pied de la Cour pénale internationale. En fait, la tradition de diplomatie d'entreprise du Canada remonte plus loin encore — et avec raison : la collaboration constructive avec une grande gamme de partenaires afin de s'attaquer à des problèmes internationaux a souvent servi nos intérêts et nos valeurs. Lorsque les diplomates canadiens ont contribué à ériger l'ordre international d'après la Deuxième Guerre mondiale, ils l'ont fait non seulement pour favoriser la paix internationale, bien que ce fut l'un de leurs objectifs. Ils ont également vu une possibilité d'accroître l'influence du Canada — en faisant du Canada un partenaire respecté et valorisé. Comme l'a affirmé autrefois le Premier ministre Louis St. Laurent, nous pourrions « nous être utiles en rendant service aux autres. »



Ces propositions — à l’égard des relations avec l’Asie et les États-Unis, la politique énergétique et environnementale et des États fragiles — ne constituent en aucun cas une liste exhaustive. À mesure que vous choisissez vos priorités, cependant, gardez à l’esprit que le Canada doit maintenir une politique étrangère « à gamme complète » dont la portée est mondiale. Nous sommes un pays du G7 et nous devons nous comporter comme tel. Il s’agit également d’investir dans les instruments de notre politique internationale : un service diplomatique superbe, un personnel militaire efficace et bien équipé ainsi qu’un programme de développement solide.

Dans certains domaines de politique, ce sont nos méthodes, plutôt que nos objectifs qu’il faut ajuster. Le Canada devrait, par exemple, continuer d’épauler nos alliés contre le comportement agressif de la Russie en Europe de l’Est, mais nous devons garder les voies de communication ouvertes avec Moscou, notamment sur les questions de l’Arctique. Nous devrions défendre le droit d’Israël d’exister, mais sans diminuer les droits des Palestiniens. Nous devrions poursuivre la campagne internationale du Canada pour la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants, mais sans exclure les droits liés à la procréation qui sont essentiels à la santé des femmes. L’Organisation mondiale de la santé estime que les avortements non médicalisés causent environ 8 pour cent des décès maternels à l’échelle mondiale, mais le Canada a néanmoins refusé de financer l’avortement médicalisé à l’étranger.

La campagne de santé maternelle et infantile est également digne de mention pour une autre raison : elle souligne l’importance de la diplomatie constructive. À l’exception de la controverse associée à la position du Canada sur les droits liés à la procréation, la campagne dans son ensemble a « aidé à réduire considérablement le nombre de décès maternels » depuis son lancement en 2010, d’après Maureen McTeer, éminente féministe et représentante canadienne de l’Alliance internationale du ruban blanc pour une maternité sans risques. La campagne a fonctionné en partie, car le Canada a collaboré avec un grand éventail de partenaires — des pays aux vues similaires, des fondations philanthropiques, des organisations de la société civile et des institutions mondiales — en vue d’atteindre un ensemble d’objectifs communs.

Lorsque St. Laurent a prononcé ces mots en 1947, il établissait une stratégie de politique étrangère canadienne pour un nouveau monde d’après-guerre. Aujourd’hui, nous vivons à une énième époque de grandes transformations mondiales. Votre défi, M. le Premier Ministre, consiste à tracer une nouvelle voie pour le Canada — qui préservera et rehaussera notre prospérité, notre sécurité et notre bien-être pour les années futures.

Cependant, certaines choses ne changeront pas. Quels que soient vos objectifs, la maxime de St. Laurent demeure exacte : en matière d’affaires internationales, la force du Canada ne consiste pas à faire la leçon aux autres, mais est issue de la collaboration avec autrui en vue d’atteindre des objectifs communs.

À propos de l’auteur



Roland Paris est le directeur du Centre d’études en politiques internationales à l’Université d’Ottawa. En tant qu’universitaire et ancien fonctionnaire fédéral ayant travaillé pour les gouvernements libéral et conservateur, il fournit des conseils stratégiques aux organisations internationales, aux gouvernements nationaux et aux dirigeants politiques — y compris, tout récemment, le chef du parti Libéral, Justin Trudeau.

