



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## Vieillessement de la population : un problème, mais aussi une opportunité

L'incidence du vieillissement de la population est au centre du débat politique depuis le milieu des années 90. Une société qui prévoit la réduction de sa population active peut-elle supporter les coûts supplémentaires des rentes de retraite et des soins de santé, engendrés par le départ à la retraite des baby-boomers? Telle était la question principale du travail analytique à la phase préliminaire du projet de recherche horizontal sur le vieillissement de la population au Canada du Projet de recherche sur les politiques (PRP).

Toutefois, depuis peu, il existe un sentiment croissant selon lequel les tendances démographiques ne sont pas seulement la source d'éventuels problèmes, mais aussi à l'origine d'opportunités extraordinaires. Pour utiliser une expression en vogue, on peut parler d'une convergence probable des objectifs des politiques.

Comme l'annonçait le dernier numéro du bulletin *Horizons*, le PRP a récemment lancé plusieurs projets de recherche horizontaux, dont un intitulé « Vieillessement de la population et flexibilité du cycle de vie ». Tandis que les précédents travaux horizontaux sur la question se concentraient sur les répercussions fiscales du vieillissement de la population, le projet actuel adopte une approche totalement différente. En effet, il est axé sur la façon dont une meilleure flexibilité du cycle de vie pourrait résoudre la pénurie de main-d'œuvre qu'entraînerait le prochain départ à la retraite de la génération d'après-guerre et, en même temps, donner aux

### VIIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET FLEXIBILITÉ DU CYCLE DE VIE

- 3 De nouvelles recherches sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie  
Peter Hicks, Projet de recherche sur les politiques
- 7 Fragments de vie : de nouvelles orientations dans l'élaboration des politiques grâce à l'intégration de données sur le cycle de vie  
Geoff Rowe, Statistique Canada
- 12 Les conséquences du vieillissement sur les politiques : regard sur l'évolution de la réflexion à l'échelle nationale et internationale  
Peter Hicks, Projet de recherche sur les politiques
- 17 Espérance de vie, espérance de vie en santé et cycle de vie  
Sarah Hogan et Jeremy Lise, Santé Canada
- 21 Vieillessement et changement démographique dans un contexte canadien  
David Cheal, Université de Winnipeg

### AUTRES ARTICLES

- 24 Le Projet sur les liens nord-américains
- 29 Nouvelles approches an matière de pauvreté et d'exclusion

### PROGRAMMES DE RECHERCHE

- 34 Les performances environnementales du Canada et des États-Unis
- 38 Développer les liens entre les systèmes internationaux régissant le commerce et l'environnement
- 41 Les approches législatives pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale
- 44 Qu'est-ce qu'un crime?
- 47 Responsabilité sociale des entreprises en matière de développement durable

### TÉMOINS

- 50 Fédéralisme et intégration transfrontalière en Amérique du Nord
- 52 L'immigration : Réflexions sur la Sixième conférence nationale Metropolis
- 54 Au-delà du libre-échange
- 56 Table ronde sur les Liens nord-américains
- 59 « R » comme dans « Religion »

### DONNÉES POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

- 61 Combler le manque de données pour répondre aux enjeux du vieillissement démographique
- 63 Pour une meilleure compréhension de l'utilisation des compétences en milieu de travail

Poste-publications - Publications Mail  
Customer no 7000274

Canada



# HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

## L'équipe Horizons du PRP

### DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

### DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Richard Tate

### CO-DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Alain Denhez

### AGENTE DE PROJET

Johanne Valcourt

### Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc. et  
Tradulitech

### Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual  
Communication Inc.

*Horizons* est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter [www.recherchepolitique.gc.ca](http://www.recherchepolitique.gc.ca).

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : [horizons@prs-srp.gc.ca](mailto:horizons@prs-srp.gc.ca)  
Téléphone : (613) 947-1956  
Télécopieur : (613) 995-6006



Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

## INTRODUCTION (SUITE)

gens davantage de choix quant à la gestion de leur travail, de leur formation, des soins qu'ils prodiguent, de leurs loisirs et autres activités quotidiennes – au cours de leur vie.

Ce numéro d'*Horizons* regroupe plusieurs articles traitant des conséquences du vieillissement de la population. On y retrouve notamment un article d'introduction de Peter Hicks, coordonnateur du travail de recherche du PRP dans ce domaine, qui décrit comment les récentes montées du niveau de bien-être matériel procurent un énorme bassin de temps sous-utilisé qui pourrait être dédié à la productivité et à la créativité. Grâce à un remaniement approprié des politiques gouvernementales, on peut entrevoir des résultats bénéfiques à tous. Ils se traduisaient par des gains en matière de rendement économique et par une amélioration de la flexibilité qu'ont les Canadiens pour l'allocation du temps de travail, de la formation, des soins qu'ils prodiguent et des loisirs tout au long de leur vie.

Par ailleurs, en s'appuyant sur son expérience à l'OCDE, Peter Hicks présente une description de l'étonnant changement dans la réflexion internationale sur les implications sur les politiques du vieillissement de la population. Cet article situe le débat politique canadien à venir et donne un aperçu intéressant de la relation entre la pensée politique internationale et nationale.

Un extrait de l'introduction de David Cheal, tiré de l'ouvrage *Vieillesse et changement démographique dans un contexte canadien*, la dernière publication du PRP dans le cadre du projet sur les tendances, porte sur les précédents travaux du PRP qui ont servi d'assises pour le projet en cours. L'article nous rappelle que les nombreuses craintes entourant le vieillissement de la population peuvent être exagérées et que nos idées reçues mériteraient d'être remises en question. Pour illustrer cette tendance à l'exagération, les auteurs s'appuient sur l'exemple de la croyance selon laquelle la croissance du nombre de personnes âgées, ayant de grands besoins médicaux, créerait une énorme et lourde demande en services médicaux coûteux. Pourtant, une recherche menée par Santé Canada, dont traite l'article de Sarah Hogan et Jeremy Lise, démontre que, de nos jours, la longévité accrue des gens n'est pas un facteur important de la hausse des coûts des soins de santé. En outre, l'article présente d'autres résultats surprenants concernant les effets du vieillissement sur la viabilité du financement des soins de santé et sur les départs à la retraite.

Par ailleurs, de bons outils statistiques et analytiques sont absolument essentiels pour mener des recherches de qualité sur les politiques. Geoff Rowe, de Statistique Canada, se penche sur le puissant outil analytique qu'est le modèle de microsimulation « LifePaths », vraisemblablement destiné à révolutionner les recherches sur les politiques traitant des décisions de vie personnelles et du passage d'un stage de vie à un autre. Ce modèle est l'une des pièces maîtresses du projet du PRP sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie. Dans la même veine, Christian Dea, Maxime Fougère et Bruno Rainville du DRHC, cosignent un court article sur une stratégie pour concevoir une nouvelle information statistique visant à appuyer les politiques sur le vieillissement de la population.

Dans la présente édition, le lecteur trouvera aussi de l'information sur les autres projets du PRP. André Downs, responsable du Projet sur les Liens nord-américains (LNA), a rédigé un article sur le nouveau programme de recherche du Projet LNA, adopté en accord avec les ministères qui ont participé à diverses réunions en avril et mai derniers. Un autre article illustre certaines idées préliminaires pour le contenu d'un cadre stratégique qui pourrait guider le travail de recherche du Projet « Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion ». Enfin, il est aussi question des derniers travaux sur le développement durable dans les rubriques *Programme de recherche* et *Témoins*.

**Jean-Pierre Voyer**  
Directeur exécutif

# De nouvelles recherches sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie

**Peter Hicks,**  
Projet de recherche sur les politiques

*La génération des personnes âgées de demain sera qualifiée et pourrait se révéler productive dans une économie reposant sur le savoir et les services. L'augmentation de l'espérance de vie en santé permet d'envisager un accroissement du temps passé au travail et consacré aux loisirs, et de réaliser des gains tant sur le plan économique que social.*

Peter Hicks, conseiller principal au Projet de recherche sur les politiques, est le directeur de deux projets de recherche du PRP soit celui sur le Vieillissement de la population et flexibilité du cycle de vie et celui sur les Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Depuis des dizaines d'années, la proportion de Canadiens qui occupent un emploi ne cesse de croître. Cette augmentation, accompagnée de la croissance de la productivité, contribue à la hausse de notre niveau de bien-être matériel. Toutefois, dans cinq à dix ans, cette proportion changera lorsque les personnes de la génération du baby-boom seront plus nombreuses à prendre leur retraite. Comme le montre le graphique suivant, la proportion de la population qui occupe un emploi se stabilisera, voire diminuera, suivant les hypothèses émises sur l'âge de la retraite. Ce changement contribuera à réduire le taux de croissance de notre niveau de vie matériel et à augmenter les économies des travailleurs, sous forme d'impôts et d'épargnes, afin de couvrir le coût associé à la très forte augmentation du temps passé à la retraite.

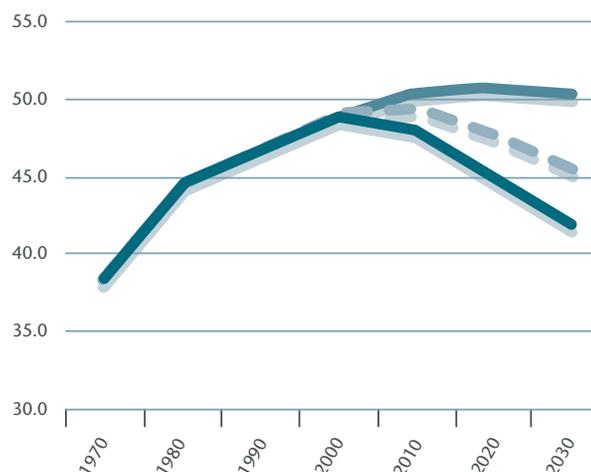
Le départ à la retraite des baby-boomers soulève également des préoccupations quant à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et au départ de personnes expérimentées du marché du travail. Certains secteurs, tels que l'éducation

et les soins de santé, semblent particulièrement vulnérables aux pertes de main-d'œuvre, en raison de la structure par âge et des tendances relatives à la retraite de leurs employés.

Si rien n'est fait, les politiques sociales renforceront probablement les effets négatifs de cet exode du marché du travail, entraînant la réduction de la croissance du bien-être matériel, l'augmentation de la pénurie de main-d'œuvre et la création de tensions encore plus grandes pour le temps alloué à la formation en milieu de carrière et aux soins donnés aux enfants et aux personnes âgées. Les politiques sociales actuelles ont permis d'accorder davantage de temps aux études et à la retraite, mais moins au travail. Elles ont également permis de comprimer la période de travail pendant les années d'âge moyen.

La chute du rapport emploi-population ou producteur-consommateur n'a toutefois rien d'inévitable. En effet, les scénarios de l'OCDE présentés dans le graphique ci-dessus montrent une très grande incertitude face à l'avenir.

**FIGURE 1:**  
Pourcentage de la population qui occupe un emploi et trois scénarios plausibles pour 2030 (Canada)

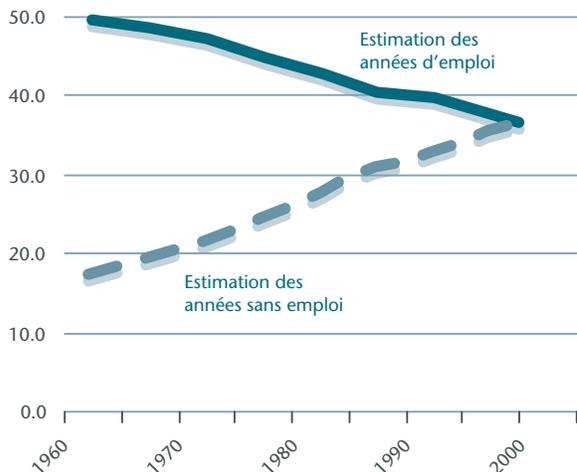


Le scénario présenté au bas du graphique représente le maintien des tendances à la retraite anticipée observées depuis longtemps. Le scénario figurant au haut du graphique correspond à un renversement de ces tendances, et le scénario présenté au milieu du graphique est le reflet du maintien de l'âge actuel de la retraite.

Source : OCDE, *Des réformes pour une société vieillissante*, 2000

**FIGURE 2:**

**Estimation des années d'emploi et sans emploi (hommes)**



Source : OCDE, *Des réformes pour une société vieillissante*, 2000.

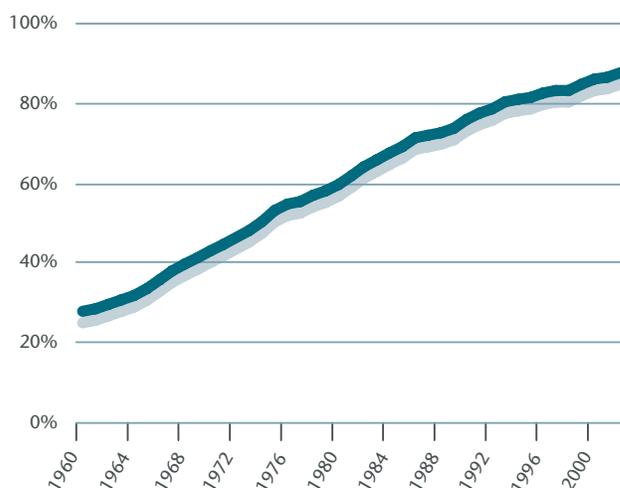
**Une occasion exceptionnelle**

Les questions liées au vieillissement de la population ont captivé l'attention du public. Il en est de même pour d'autres questions, apparemment distinctes, entourant la conciliation travail-vie personnelle. Des questions telles que les horaires de travail flexi-

bles, la semaine de travail de quatre jours, les horaires surchargés, le temps consacré à l'apprentissage continu, le congé parental, le bénévolat et la prestation de soins aux personnes âgées et vulnérables sont au centre des programmes actuels d'élaboration des politiques.

**FIGURE 3:**

**Nombre de femmes occupant un emploi par rapport au nombre d'hommes occupant un emploi chez les 25 à 64 ans (Canada)**



Source : Projet de recherche sur les politiques, 2003

Il est presque assuré que la flexibilité de la vie active, le risque de pénurie de main-d'œuvre et la chute éventuelle du rapport producteur-consommateur demeureront des priorités dans les programmes d'élaboration des politiques à moyen terme. Heureusement, une occasion exceptionnelle de réaliser des gains à la fois sur le plan économique et social semble se dessiner à moyen terme si l'on aborde ces questions ensemble, plutôt que séparément. En effet, les programmes ne sont pas si loin de ces questions qu'il n'apparaît au premier abord. Ils concernent la façon dont le travail est réparti par rapport à d'autres activités quotidiennes pendant la durée de la vie et la façon dont les forces du marché, les mesures institutionnelles et les politiques façonnent cette répartition.

L'emploi de l'énorme bassin de temps sous-utilisé permettrait une solution gagnante, à la fois au niveau économique et au niveau social. Ces dernières décennies, les personnes âgées consacrent un temps accru aux loisirs, lequel est employé de façon passive et est souvent non désiré<sup>1</sup>. Les gens partent à la retraite de plus en plus jeunes et, une fois retraités, vivent beaucoup plus longtemps et en bien meilleure santé.

La figure 2 démontre qu'en 1960, les hommes pouvaient espérer travailler pendant environ 50 ans et être absents du marché du travail (principalement pour fréquenter l'école, mais aussi pour une période relativement courte à la retraite) pendant 18 années, pour une espérance de vie moyenne de 68 ans. Cette situation a radicalement changé au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, les hommes peuvent espérer vivre jusqu'à 76 ans et consacrer une bonne moitié de leur vie à des activités autres que le travail, et ainsi passer plus de temps à l'école et, surtout, à la retraite.

Le graphique correspondant chez les femmes n'est guère pertinent, puisque la vie des femmes est dominée par la remarquable croissance de la place

qu'elles occupent sur le marché du travail depuis 40 ans, comme le démontre la figure 3 illustrant la convergence des habitudes de travail des femmes vers celles des hommes. La différence d'âge à laquelle les hommes et les femmes prennent leur retraite est minimale et, dans l'avenir, nous pouvons ainsi prévoir une diminution des années que les femmes passent au travail semblable à celle que nous observons chez les hommes.

Le taux de chômage élevé et le manque d'emplois bien rémunérés pour les travailleurs âgés ont compliqué l'exploitation de cette ressource en temps sous-utilisé que constituent les vieux jours des gens. Néanmoins, cette situation va changer en raison de la pénurie de main-d'œuvre prévue et associée à la retraite des baby-boomers dans cinq à dix ans. La génération des personnes âgées de demain sera qualifiée et pourrait se révéler productive dans une économie reposant sur le savoir et les services. Cela signifie que l'augmentation de l'espérance de vie en santé permet d'envisager un accroissement du temps passé au travail et consacré aux loisirs, et de réaliser des gains tant sur le plan économique que social.

Finalement, ce sont les normes sociales implantées de longue date (tirant leur origine des politiques publiques) qui nous ont habitués à penser que 65 ans (et souvent bien plus tôt) est l'âge « normal » de la retraite. Cette façon de penser a bien plus à voir avec notre droit du travail et nos politiques relatives aux pensions qu'avec nos capacités ou nos compétences individuelles.

Ce qu'une politique a pu faire, une autre peut le défaire. La rigidité créée s'est toutefois profondément ancrée dans notre culture, et il ne sera pas facile de trouver des solutions rapides. Il faudra mener des recherches approfondies pour comprendre les profonds effets socioéconomiques des changements apportés à la répartition du temps consacré au travail et aux autres activités quotidiennes.

## Une chercheuse venue de la planète Mars

Si la première expédition d'exploration martienne sur la Terre devait atterrir au Canada, la chercheuse en sciences sociales de l'équipe d'exploration pourrait bien être intriguée par la façon dont nous organisons le cours de notre vie. Elle remarquerait que nous consacrons environ le quart de notre vie à une phase « école », suivie d'une phase « travail » d'un peu moins de la moitié de notre vie, puis d'une longue phase « retraite », qui croît rapidement. Elle jugerait probablement que le rôle de la phase « travail » est fort simple : cette phase sert à produire les biens et services consommés par la population entière. Le rôle de la phase « école » – acquérir les compétences nécessaires aux phases à venir – lui semblerait aussi assez clair, même si elle se pourrait demander pourquoi l'apprentissage formel doit être si fortement concentré à cette étape de la vie et, pour plusieurs, pendant une si longue période au début de l'âge adulte.

Les choses commenceraient toutefois à se corser lorsque viendrait le temps de comprendre le rôle de la phase « retraite ». À première vue, elle pourrait prétendre que son rôle a quelque chose à voir avec la consommation, avec la migration saisonnière vers les pays chauds pour certains et, d'après la prédominance de l'activité passive à cette étape, avec un certain besoin d'encourager l'isolement social, la déqualification et la maladie. Toutefois, à y regarder de plus près, elle constaterait que la santé et les compétences demeurent étonnamment bonnes pendant de longues périodes de la phase « retraite », bien que celles-ci ne soient pas vraiment exploitées.

La chercheuse pourrait également constater que, pendant la phase « travail », les Canadiens se plaignent énergiquement d'avoir trop de choses à faire et, surtout, de ne pas avoir suffisamment de temps pour d'autres activités. Pendant la majeure partie de la phase « retraite », qui ne cesse d'augmenter, ils se plaignent de ne pas avoir assez à faire. Elle ne comprendrait pas immédiatement pourquoi les Canadiens n'ont pas réglé les deux problèmes en même temps, en utilisant le moyen apparemment évident de répartir plus également le travail sur la durée de la vie. En effet, rien dans la biologie humaine ni dans la nature de l'activité économique ne semble imposer des étapes aussi rigides dans la vie des personnes :

- En réalité, les modèles de cycle de vie varient énormément parmi les différents groupes d'une société. Les tendances observées chez les femmes, par exemple, sont plus complexes que les principales tendances observées ci-dessus chez les hommes, même si elles rejoignent rapidement celles des hommes.
- Parmi les pays ayant un niveau de bien-être économique semblable à celui du Canada, il existe d'énormes différences dans la durée relative des phases « travail » et « retraite », et dans la répartition du temps entre le travail et les autres activités quotidiennes tout au long de la phase « travail ».

## Le Projet de recherche du PRP

Au cours des prochains mois, plusieurs ministères fédéraux<sup>2</sup> travailleront sous l'égide du PRP en vue de mieux comprendre ces effets possiblement complexes, les types de changements de politiques éventuellement nécessaires et l'expérience des autres pays qui ont à relever des défis semblables. Ce projet durera environ dix-huit mois et comportera trois volets.

D'abord, le plan de travail prévoit un examen quantitatif détaillé d'une série de scénarios dans lesquels le travail et les autres activités quotidiennes sont distribués de différentes façons tout au long de la vie. Cet examen portera sur des scénarios semblables aux situations actuelles et sur des scénarios souhaités. À l'aide d'un ensemble de techniques de modélisation (tant la modélisation macroéconomique, la modélisation d'équilibre général, que la modélisation avec le modèle de microsimulation « LifePaths »<sup>3</sup>), on étudiera les différentes conséquences économiques, fiscales et sociales de ces scénarios, de même que leurs effets sur le marché du travail. L'analyse permettra également d'examiner les nombreux effets du vieillissement de la population sur les différents secteurs économiques.

Un deuxième volet du plan de travail consiste à déterminer comment les forces du marché et les politiques en place sont susceptibles de déboucher sur différents modèles de cycle de vie. Les personnes et le marché du travail s'adaptent toujours aux changements, tels que la structure par âge de la main-d'œuvre. La recherche doit évaluer dans quels cas les projets de politiques peuvent contribuer — ou faire obstacle — à ce processus d'adaptation naturel.

Le troisième volet consiste à examiner comment des outils de politiques spécifiques pourraient venir appuyer les forces du marché pour donner les orientations souhaitées. Cet examen

pratique des politiques aura une vaste portée et concernera notamment les politiques relatives aux pensions et aux autres transferts, à l'immigration, de même qu'à l'apprentissage et au marché du travail.

Il y a de nombreuses incertitudes. Il est toujours risqué de prévoir l'avenir, même en considérant une multitude de scénarios. Il est difficile de savoir si les processus d'adaptation naturels suffiront à atteindre nos objectifs, sans l'adoption d'importantes politiques. Cependant, ces questions demeureront : les baby-boomers arriveront bientôt à l'âge de la retraite. Les éventuelles retombées positives de politiques fructueuses sont très grandes. Le moment est venu de déterminer comment la recherche concertée sur les politiques peut réduire le niveau d'incertitude et contribuer à fonder le plus possible sur des éléments probants l'inévitable débat à moyen terme sur les politiques.

## Notes

- 1 D'après l'*Enquête sociale générale* de 1996, les personnes âgées consacrent en moyenne huit heures par jour aux loisirs. Cinq de ces heures sont employées de façon passive (principalement devant le téléviseur), deux heures sont consacrées à la socialisation et seulement une heure sert à la pratique active de loisirs. Les personnes à la retraite sont généralement satisfaites de leur vie, mais l'analyse de l'OCDE (*Vieillesse et revenus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE*, 2001) laisse supposer que les gens préféreraient encore continuer à travailler s'ils avaient accès à des emplois convenables.
- 2 Parmi les premiers participants figurent Développement des ressources humaines Canada, le ministère des Finances du Canada, Santé Canada et Statistique Canada.
- 3 Pour une description du modèle de microsimulation LifePaths, voir Rowe, « Fragments de vie : de nouvelles orientations dans l'élaboration des politiques grâce à l'intégration de données sur le cycle de vie », dans ce numéro de *Horizons*.

## Distinctions en droit entre les groupes d'âge et relations intergénérationnelles

La Commission du droit du Canada prépare actuellement un document de discussion qui traite des distinctions en droit entre les groupes d'âge. Le facteur de l'âge a longtemps servi de trait distinctif dans le droit canadien. Bon nombre d'avantages, d'obligations ou de restrictions sont concédés ou imposés en fonction de l'âge. Signalons entre autres, l'accès à certains programmes de soutien du revenu, au droit de vote, aux régimes de retraite obligatoire et à l'emploi.

Le document de discussion de la Commission du droit du Canada évaluera les impacts du droit sur les relations entre les personnes âgées, les enfants et les adolescents au Canada. Les lois et les pratiques représentent-elles adéquatement la réalité et les besoins des groupes d'âge en question? Ont-elles évolué de manière à bien refléter une société qui est en mutation?

Dans l'ensemble, la Commission du droit du Canada tente de mettre au point une méthodologie qui permettra d'évaluer si les distinctions fondées sur l'âge sont pertinentes relativement aux objectifs d'application de la loi et des politiques sociales, ou si d'autres critères pourraient s'avérer plus pertinents. Simultanément, l'approche portera sur la meilleure façon de favoriser les relations intergénérationnelles et de respecter les différences, de manière à reconnaître les droits à l'égalité et à la dignité de tous.

La publication du document de discussion est prévue pour l'automne 2003. Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec Lorraine Pelot, agente principale de recherche, Commission du droit du Canada, en composant le (613) 946-8975 ou en écrivant à l'adresse [lpelot@cdc.gc.ca](mailto:lpelot@cdc.gc.ca).

# Fragments de vie: de nouvelles orientations dans l'élaboration des politiques grâce à l'intégration de données sur le cycle de vie

**Geoff Rowe,  
Statistique Canada**

*Le Canada est un chef de file mondial dans la conception de nouveaux outils à l'intention des planificateurs des politiques, comme l'illustre le modèle LifePaths de Statistique Canada.*

Geoff Rowe est Conseiller principal au Groupe de la modélisation socio-économique de Santé Canada.

**N**ous sommes tous différents. Nous sommes le résultat des choix que nous avons faits au cours de notre vie. Nous savons que les choix que nous faisons en matière d'éducation, de carrière et de vie personnelle auront des répercussions sur les choix qui se présenteront à nous dans l'avenir. Le concept de « cycle de vie » concerne la façon dont les innombrables aspects de notre vie sont interreliés et façonnés par des influences culturelles et institutionnelles.

Toutefois, les politiques publiques traditionnelles accordent peu d'attention à l'hétérogénéité des cycles de vie individuels et n'en font souvent et volontairement aucun cas. Par exemple, il est possible d'obtenir les données nécessaires à l'administration de la plupart des impôts et des transferts fédéraux dans des formulaires assez simples qui consignent le revenu annuel ou fournissent un relevé d'emploi. On peut mesurer les effets de telles politiques traditionnelles en analysant des « instantanés » transversaux de la situation d'emploi et du revenu de toute la population à différents moments.

Cette perspective commence à changer. Le processus d'élaboration des politiques vient de plus en plus en aide aux personnes qui vivent des transitions difficiles, comme par exemple, de l'aide sociale au marché du travail. Certains analystes des politiques soutiennent que ce processus nécessite souvent des interventions holistiques intégrant de nombreuses politiques, jadis distinctes, liées aux services et aux transferts. Les questions d'investissement social gagnent en importance dans les programmes d'élaboration des politiques de nombreux pays de l'OCDE et sont souvent exprimées en rendement futur spécifique de l'investissement actuel dans le capital humain. La réflexion sur la flexibilité du cycle de vie, thème de ce numéro d'*Horizons*, nous amène à nous questionner sur la façon dont les politiques façonnent les décisions

prises quant à la répartition du travail et des autres activités sur toute une vie. Pour obtenir une réponse sérieuse à cette question, nous ne pouvons pas ignorer l'hétérogénéité de la vie des gens.

Autrement dit, dans les milieux des politiques publiques, on comprend de plus en plus la nécessité de situer les personnes dans une perspective intégrée. En plus de reconnaître les interactions entre les principaux programmes gouvernementaux, tels que l'éducation, les soins de santé, la sécurité du revenu et la fiscalité, cette perspective engloberait le contexte familial et le temps consacré aux loisirs et au travail, rémunéré ou non. Nous nous soucions de plus en plus des conséquences des interventions politiques sur le devenir des personnes, de leurs effets immédiats à un moment, et de la façon dont les politiques interagissent entre elles.

Par exemple, nos politiques en matière d'éducation postsecondaire incitent les gens à rester beaucoup plus longtemps à l'école. Comme nous l'analysons ci-dessous, cette approche a généralement donné des résultats positifs sur le marché du travail. Toutefois, elle a peut-être aussi entraîné le report de la constitution des familles, ce qui risque de comprimer le temps disponible à l'édification des familles. Les analystes commencent à se demander comment ces politiques d'investissement dans le capital humain interagissent avec d'autres politiques qui ont eu pour effet d'inciter les gens à prendre une retraite anticipée, c'est-à-dire de réduire la période pendant laquelle ils retirent des avantages de ces investissements dans une éducation plus poussée. Ces questions représentent par ailleurs un défi relativement à la cohérence de tout notre système de répartition du temps pendant la vie.

La perspective englobant le cycle de vie et les questions qu'elle sous-tend relativement aux politiques auront de profondes répercussions sur notre infrastructure de recherche et de

## L'hétérogénéité : un exemple à l'aide des outils statistiques traditionnels

Lorsque nous analysons les données des recensements ou des enquêtes, nous supprimons l'hétérogénéité des données de base et utilisons des moyennes. Imaginez quelques caractéristiques envisageables pour représenter les choix ou les événements importants dans la vie des femmes : le nombre d'enfants, le statut migratoire, le niveau d'instruction atteint, l'état matrimonial et l'état d'invalidité. À la suite d'une classification combinée de ces caractéristiques chez les femmes de 45 ans en utilisant les données du recensement de 1991, nous avons obtenu 8 021 catégories distinctes, chacune d'elles représentant au moins une femme. La catégorie comportant la plus grande proportion de femmes représentait uniquement environ trois pour cent des 175 000 femmes. Près de la moitié des femmes figuraient dans les 215 principales catégories, et l'autre moitié était répartie dans 7 806 catégories (de 100 personnes ou moins chacune). Ce portrait ne provient que de l'examen de quelques variables à un moment donné. Ce qu'il nous faut, c'est un cadre entièrement nouveau permettant d'analyser les données du cycle de vie et mettant en lumière les caractéristiques communes des interactions du cycle de vie sans rejeter la véritable diversité des événements de la vie.

statistiques. Il existe d'importants problèmes pratiques de mesures statistiques, essentiellement liés à la dynamique du comportement, qui, faute d'être réglés, limiteront notre capacité à aborder à la fois l'hétérogénéité et la perspective englobant le cycle de vie complet, qui sont sous-jacentes aux attentes par rapport aux nouvelles politiques. Les outils traditionnels, tels que les recensements et les enquêtes transversales, constituent la base de notre système statistique. Il est essentiel d'adopter une perspective englobant le cycle de vie et d'évaluer explicitement comment les gens changent au fil du temps. Toutefois, une collecte de données plus exhaustive dans ce sens soulèvera de grandes préoccupations liées à la protection de la vie privée et risque d'imposer un fardeau injustifié aux personnes interrogées.

Des progrès importants ont été réalisés dans l'élaboration de l'infrastructure de recherche nécessaire. On dispose d'un nombre accru de données longi-

tudinales. En outre, un nouvel outil de recherche a été conçu : le modèle de microsimulation Lifepaths. Cet outil représente une étape importante à l'appui des types d'analyses des politiques qui sont essentiels à l'élaboration de politiques d'investissement dans le secteur social axées sur le cycle de vie.

Le Canada est un chef de file mondial dans la conception de nouveaux outils à l'intention des planificateurs des politiques, comme l'illustre le modèle Lifepaths de Statistique Canada. Cet outil permet de contourner les problèmes liés à la protection de la vie privée et au droit de propriété en créant un pays virtuel peuplé de Canadiens *artificiels*. L'analyste du modèle Lifepaths n'étudie pas les données relatives à de vraies personnes, mais plutôt celles d'une population artificielle dont les caractéristiques sont le reflet de celles des vrais Canadiens. Le modèle permet de reconstituer le cycle de vie de ces personnes artificielles en fusionnant les différents fragments de vie

réelle recueillis dans les enquêtes actuelles et les dossiers administratifs, à l'aide de formules explicatives déterminées par les données elles-mêmes. Cet outil représente une étape importante en vue d'élargir la portée de l'élaboration des politiques fondée sur des éléments probants. Il s'agit d'un important ajout à la boîte à outils analytiques, que la collectivité canadienne de la recherche sur les politiques commence à apprécier.

## Intégrer les données du cycle de vie à l'aide du modèle LifePaths

LifePaths est un modèle de microsimulation des personnes et des familles<sup>1</sup>. À l'aide de renseignements d'une multitude de sources d'information, il génère des personnes « virtuelles » (une à la fois), de la naissance au décès. La simulation des choix fondamentaux des personnes et des familles permet de générer bon nombre des événements qui constituent le cycle de vie d'une personne. Parmi les événements pris en compte figurent le lieu et l'année de naissance, la situation d'immigration, la migration interprovinciale, le mariage et la dissolution du mariage (les unions de fait, les séparations et les divorces), l'évolution dans le système d'éducation, les entrées et les sorties du marché du travail et les changements d'emplois, la naissance des enfants et leur présence à la maison, et enfin le décès. Ensemble, ces personnes virtuelles représentent de façon générale l'histoire récente de la population canadienne.

Comme aucune source ne renferme à elle seule tous les renseignements nécessaires, le modèle LifePaths fait appel à de multiples sources d'information. À cet égard, il ressemble à tout autre modèle socioéconomique empirique. Les renseignements y sont intégrés sous forme de résumés de données. D'après des analyses exploratoires révélant d'importants facteurs explicatifs, ces résumés

tiennent compte des interactions du cycle de vie. Ainsi, le modèle LifePaths sert de dépôt pour une multitude de résultats empiriques et constitue le moyen par lequel il est possible d'intégrer ces résultats et d'en dégager les répercussions conjointes.

## Aperçu de la diversité des cycles de vie : quelques exemples préliminaires

### *L'éducation postsecondaire présente-t-elle un avantage économique?*

La combinaison des modèles de progression en matière d'éducation postsecondaire dans divers domaines d'études, observés à partir des dossiers collégiaux et universitaires, avec les données de recensement sur l'emploi et le travail autonome pour les domaines d'études correspondants, fournit un exemple des renseignements pouvant être dégagés de différentes sources d'information. Le modèle LifePaths intègre les résumés des répartitions des taux de rémunération pour chacun des domaines d'études, ce qui permet de connaître les conséquences de ces répartitions pour les personnes. Une étude récente a exploré ces conséquences<sup>2</sup>. On a comparé les revenus simulés, mais réalistes, des diplômés de niveau postsecondaire au cours de leur vie aux revenus simulés qu'ils auraient gagnés s'ils étaient entrés sur le marché du travail immédiatement après avoir terminé leurs études secondaires. La comparaison des revenus a été exprimée sous forme de taux de rendement de leur investissement dans l'éducation postsecondaire.

L'étude a permis de découvrir d'importantes différences dans les taux de rendement obtenus, ainsi que de beaucoup plus grandes variations chez les diplômés des collèges communautaires que chez les bacheliers. Par exemple, 20 pour cent des bacheliers avaient un taux de rendement en deçà de 0 pour cent, alors que, à l'autre extrémité de la distribution, 20 pour cent des bacheliers avaient un taux de rende-

ment de 30 pour cent et plus. Parmi les diplômés des collèges communautaires, 30 pour cent d'étudiants avaient un taux de rendement en deçà de 0 pour cent, et 30 pour cent de ces diplômés avaient un taux de rendement d'au moins 40 pour cent. L'étude a clairement démontré que l'éducation postsecondaire présente généralement un avantage économique. Toutefois, l'éventail des taux est très large, ce qui montre que l'investissement est loin d'être sans risques, puisqu'un nombre considérable de diplômés ont obtenu un taux de rendement négatif de leur investissement dans leurs études postsecondaires.

### *Les retraites sont-elles prévues?*

L'Enquête sur la population active (EPA) du Canada, réalisée chaque mois, constitue une archive historique exceptionnelle. Même si l'Enquête a été conçue pour fournir des échantillons représentatifs sur une base mensuelle, elle peut également servir de source de données longitudinales (puisque chacun des répondants de l'EPA est interrogé pendant six mois consécutifs). De telles données longitudinales – actuellement composées de 35 millions de mois-personnes de données sur les personnes et les familles – sont à la base du modèle LifePaths représentant un quart de siècle de dynamique mensuelle de l'emploi. De plus, ces données longitudinales provenant de l'EPA nous permettent de porter un regard unique sur la stimulation de l'emploi et le perfectionnement professionnel à long terme au Canada.

Une étude a révélé que relativement peu de personnes reconnaissent avoir pris leur retraite<sup>3</sup>. En effet, seulement 51 pour cent des hommes et 30 pour cent des femmes – nés dans les années de naissance choisies – ont « pris leur retraite » avant l'âge de 65 ans. En revanche, seulement seize pour cent de toutes les cessations d'emploi survenues chez les hommes âgés entre 50 et 65 ans ont été déclarées comme des retraites, et seulement douze

## Principales sources d'information

À ce jour, les principales sources d'information utilisées dans le modèle LifePaths sont les suivantes :

- Microdonnées des recensements : six recensements
- Statistiques démographiques annuelles et statistiques de l'état civil
- Enquêtes sur la famille : quatre cycles des Enquêtes sociales générales
- Enquêtes auprès des sortants (étudiants du secondaire)
- Microdonnées administratives sur les étudiants de niveau postsecondaire
- Enquêtes nationales auprès des diplômés
- Enquête sur la population active : 300 enquêtes
- Enquête sur la dynamique du travail et du revenu
- Enquêtes sur l'emploi du temps

Ces sources d'information figurent parmi les sources les plus importantes disponibles au Canada. Toutefois, chacune ne renferme des données que sur un fragment du cycle de vie de toute personne. Néanmoins, puisqu'elles se complètent – chacune fournit des renseignements que les autres ne donnent pas – ces sources valent plus que la somme des parties une fois intégrées.

pour cent étaient des retraites chez les femmes. Ainsi, dans de nombreux cas, les travailleurs âgés ont vécu des événements imprévisibles, et la cessation d'emploi qui a finalement

mis fin à leur vie professionnelle s'explique par une mise à pied, une maladie ou une invalidité, ou encore un événement lié à la famille, plutôt que par un retrait volontaire du marché du travail.

### ***Pendant combien de temps travaillons-nous?***

La combinaison des données sur l'emploi du temps avec l'approche axée sur le modèle LifePaths présente de nouvelles perspectives intrigantes sur la vie professionnelle. Dans une étude, on s'est penché sur la durée de la vie professionnelle et on a comparé les définitions de cette dernière à différents degrés de granularité : années civiles avec un emploi, années réellement travaillées et années réellement passées sur les lieux de travail<sup>4</sup>. La définition des « années réellement travaillées » tient compte des variations des semaines travaillées dans une année civile, modélisées dans le modèle LifePaths. La définition des « années réellement passées sur les lieux de travail » tient également compte des variations quotidiennes des heures de travail, simulées dans le module de l'emploi du temps du modèle.

Inévitablement, la définition la plus grossière de la vie professionnelle semble atténuer les différences entre les personnes. L'évaluation à la plus haute résolution de la vie professionnelle (en fonction des tendances relatives à l'emploi du temps sur une base annuelle, hebdomadaire et quotidienne) montre qu'il existe des écarts énormes entre les personnes dans les années réellement passées sur le marché du travail, avec les plus grands écarts notés chez les femmes. La vie professionnelle des femmes est également plus courte, si on la mesure de façon aussi détaillée. L'évaluation correspondante des années réellement consacrées aux loisirs varie moins que celle des années réellement passées sur le marché du travail. De toute évidence, les choix faits entre le travail et les loisirs ont différentes significations

et présentent différentes tendances lorsqu'on les étudie sur différentes échelles de temps.

### ***Les politiques sociales sont-elles équitables entre les générations?***

Le modèle LifePaths a été spécifiquement conçu pour être évolutif. La conception originale prévoyait que le modèle de base puisse servir de plateforme à usages multiples sur laquelle viendraient s'appliquer des modèles spécialisés. La version de comptabilité générationnelle du modèle<sup>5</sup> constitue un exemple d'une telle évolution. Cette version du modèle LifePaths a été conçue pour permettre d'évaluer l'équité des politiques canadiennes

*Nous nous soucions de plus en plus des conséquences des interventions politiques sur le devenir des personnes, de leurs effets immédiats à un moment, et de la façon dont les politiques interagissent entre elles.*

en matière de sécurité du revenu et de fiscalité entre les générations. Aux fins d'étude, on a utilisé des modules stylisés représentant l'évolution du système de sécurité du revenu et du régime fiscal du Canada en vue de comparer des générations successives (allant, par décennie, des personnes nées dans les années 1890 aux personnes nées dans les années 1990) quant aux « transferts reçus » moins les « impôts payés », qui ont été simulés pour la durée de leur vie.

La conclusion la plus frappante a été que, à l'intérieur des générations, les variations entre les « transferts moins les impôts » des personnes ont surpassées grandement les variations entre les générations. En réalité, même après avoir pris en compte les différences entre les sexes et les groupes de revenus, de même qu'entre les générations, 65 à 75 pour cent des variations entre les personnes n'étaient toujours pas expliquées. Ainsi, l'analyse n'a pas démontré l'hypothèse selon laquelle une génération effectu-

ait d'importants transferts nets à une autre grâce au régime fiscal et au système de transferts du Canada, une fois la grande diversité des revenus des personnes prise en compte.

### ***Aller de l'avant***

Le nouvel outil que constitue le modèle LifePaths offre une formidable occasion en matière d'élaboration des politiques, mais il présente également de nombreux défis d'adaptation.

À un niveau très fondamental, la perspective englobant le cycle de vie est plus complexe que les « instantanés » transversaux de la population, surtout lorsque bon nombre des hétérogé-

nités pertinentes à l'élaboration des politiques sont clairement prises en considération. Par conséquent, il faut concevoir de nouvelles techniques permettant de présenter des résultats compréhensibles. Nous avons vite constaté que les traditionnels outils d'évaluation analytique, les tableaux et les graphiques normalement utilisés pour présenter des comparaisons ponctuelles et très abrégées des données provenant des enquêtes traditionnelles, ne conviennent tout simplement pas. Les producteurs et les utilisateurs de la recherche auront besoin d'une longue période d'expérimentation et d'apprentissage pour découvrir de nouvelles techniques de présentation des résultats.

Il faudra également découvrir de nouvelles façons de mener les travaux de recherche. Nous considérons souvent les modèles et les outils analytiques comme des boîtes noires. L'analyste des politiques donne ses exigences au modélisateur, qui fournit à son tour certains résultats assez compréhensi-

bles. De nombreux modèles actuels, souvent macroéconomiques, ne constituent pas de très bons outils pour les prévisions à long terme. Ils se fondent normalement sur des hypothèses plutôt simples du comportement économique et supposent, déraisonnablement, que tout sauf ce qui est à l'étude demeurera tel quel dans un avenir lointain<sup>6</sup>. Bien que les résultats puissent avoir des applications limitées, à l'exception de l'hypothèse à l'étude, ils sont à tout le moins compréhensibles. Le contraire est susceptible de se produire dans le cas du modèle LifePaths. En effet, l'énorme quantité de données incorporées et les nombreuses formules statistiques empiriques utilisées pour décrire la dynamique du comportement des personnes sont plus susceptibles de donner des prévisions justes, mais souvent difficiles à comprendre, à moins que l'analyste et le modélisateur collaborent très étroitement. Ce processus d'apprentissage présentera des défis pour ces deux spécialistes.

Enfin, l'application de l'analyse LifePaths à de nouveaux aspects du cycle de vie nécessitera l'ajout de nouveaux modules et l'intégration de nouveaux ensembles de données. Il existe, par exemple, des lacunes évidentes qu'il faudra combler afin de permettre la modélisation complète du choix de la retraite, en particulier quant aux épargnes, y compris les régimes de retraite privés et les titres de propriété. Heureusement, le modèle a été conçu de façon à faciliter l'ajout de nouveaux modules, bien que le processus soit loin d'être automatisé. Chaque nouveau module exige que nous réfléchissions sur la façon dont, en réalité, les fragments de notre vie forment un tout.

Dans de nombreux cas, les nouveaux modules pourront être ajoutés de façon permanente au modèle LifePaths. De la même façon, le modèle continuera à évoluer à mesure que s'accumuleront les données sur lesquelles

il se fonde : avec chaque nouveau recensement, avec les données de chaque nouvelle Enquête annuelle sur la population active et de chaque nouvelle Enquête sur la famille ou de chaque nouvelle Enquête sur l'emploi du temps. De cette façon, le modèle LifePaths évoluera et s'adaptera aux besoins de la collectivité de l'élaboration des politiques.

## Notes

- 1 Une description détaillée de la structure et du contenu du modèle LifePaths figure sur le site Web de Statistique Canada à l'adresse : [http://www.statcan.ca/francais/spsd/LifePaths\\_f.htm](http://www.statcan.ca/francais/spsd/LifePaths_f.htm).
- 2 Daniel Boothby et Geoff Rowe (2002). « Taux de rendement de l'éducation : une analyse distributionnelle réalisée à l'aide du modèle LifePaths », Série de documents de travail de la Direction générale de la recherche appliquée, W-02-8F, Développement des ressources humaines Canada. Il est possible de consulter ce document à l'adresse : [http://www.hrhc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/2002docs/w-02-8/w-02-8\\_F\\_som.shtml](http://www.hrhc-drhc.gc.ca/sp-ps/arb-dgra/publications/research/2002docs/w-02-8/w-02-8_F_som.shtml).
- 3 Geoff Rowe et Huan Nguyen (2002). « Les travailleurs plus âgés et le marché du travail », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 3, n° 12, n° de catalogue 75-001-XIF, Statistique Canada.
- 4 Michael Wolfson et Geoff Rowe (2001). « Perspectives on Working Time over the Life Cycle » dans *Working Time in Comparative Perspective Volume II: Life-Cycle Working Time and Nonstandard Work*, Susan Houseman et Alice Nakamura (dir.), W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- 5 M. C. Wolfson, G. Rowe, X. Lin et S. F. Gribble (1998). « Comptabilité générationnelle chronologique dans le cas de populations hétérogènes » dans *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*, M. Corak (dir.), Ottawa, Statistique Canada, p. 107-125.
- 6 Voir également Peter Hicks, « Les conséquences du vieillissement sur les politiques : regard sur l'évolution de la réflexion à l'échelle nationale et internationale », dans ce numéro de *Horizons*.

## Économie et cohésion sociale

Au quotidien, on trouve de nombreux exemples d'avantages de la collaboration à l'atteinte d'un objectif commun. Cette collaboration s'apparente à un « esprit d'équipe ». Depuis quelques années, dans les documents traitant de ce phénomène, on souligne que la collaboration est profitable pour les sociétés. La série d'essais qui constitue cet ouvrage est tout particulièrement axée sur les conséquences de la cohésion sociale sur le plan économique. Si, dans les sociétés où la cohésion est importante, il est possible d'accroître le rendement, cela permettra de résoudre plus facilement les conflits distributionnels et d'obtenir ainsi une intensification de la collaboration, du rendement et de la cohésion. En établissant les relations entre la cohésion sociale et des résultats particuliers, les essais nous aident à comprendre l'interaction entre les processus économiques et leur cadre social. Tout en reconnaissant la complexité des répercussions de la cohésion sociale et ses possibles effets ambigus sur le développement économique, les auteurs arrivent à la conclusion générale que la cohésion sociale a effectivement des conséquences économiques importantes, et que certains types de cohésion et les actions collectives qu'ils supposent peuvent présenter des avantages significatifs.

Lars Osberg, Extrait de *The Economic Implications of Social Cohesion*, University of Toronto Press, 2003.

# Les conséquences du vieillissement sur les politiques : regard sur l'évolution de la réflexion à l'échelle nationale et internationale

**Peter Hicks,  
Projet de recherche  
sur les politiques**

Peter Hicks, conseiller principal au Projet de recherche sur les politiques, est le directeur de deux projets de recherche du PRP soit celui sur le Vieillissement de la population et flexibilité du cycle de vie et celui sur les Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Il y a à peine dix ans, on croyait dans la plupart des pays que le vieillissement de la population constituait une menace, une crise imminente pour les politiques, certainement pas une occasion de trouver des solutions permettant à tout le monde de sortir gagnant. Dernièrement, on a cependant vu apparaître un nouveau point de vue sur la question : la retraite prochaine des baby-boomers pourrait permettre de réaliser d'importants gains sur le plan économique et social, si elle s'accompagne de bonnes politiques sociales.

L'auteur de cet article cherche à connaître les raisons d'une évolution aussi rapide et extraordinaire dans la réflexion politique à l'échelle internationale. Il termine par quelques observations sur la relation entre l'analyse des politiques à l'échelle nationale et internationale, et sur les dangers que présentent les projections à long terme.

Le vieillissement de la population est un phénomène nouveau dans l'histoire du monde. Ses déterminants – l'allongement de l'espérance de vie, observée depuis longtemps, et la baisse de la fécondité, plus récente – ne paraissent certainement pas menaçants. L'allongement de l'espérance de vie constitue un objectif fondamental sur le plan social et se révèle particulièrement positif, puisque les gens vivent une grande partie des années supplémentaires en bonne santé. Les répercussions de la chute de la fécondité sont plus ambiguës, mais elles paraissent certes presque négligeables lorsqu'on les compare aux profondes inquiétudes exprimées par rapport à la surpopulation mondiale il y a à peine quelques décennies. Ainsi, la vraie question n'est pas de savoir pourquoi nous considérons aujourd'hui le vieillissement comme une bonne nouvelle, mais plutôt pourquoi nous avons perçu ce phénomène comme une mauvaise nouvelle il y a dix ans.

## Adapter le cadre normatif à une population vieillissante

Les déclarations des organismes internationaux, fondées sur de vastes consultations, donnent une bonne idée des tendances internationales en matière de réflexion politique. Le premier énoncé d'importance fait sur le vieillissement de la population – un plan d'action élaboré en 1982 et découlant d'une Assemblée mondiale des Nations Unies sur le vieillissement – a porté sur toute une gamme de questions, sans mentionner l'imminence d'une crise. De même, les diverses déclarations et activités de suivi de l'ONU, y compris une autre Assemblée mondiale sur le vieillissement tenue à Madrid en 2002, ne mentionnent pas l'imminence d'une crise.

Le processus engagé par l'ONU peut être considéré comme un élargissement et une adaptation du cadre international global des droits, de l'humanitarisme et du développement aux nouvelles réalités du vieillissement de la population. Un nombre croissant de personnes âgées sont confrontées à des difficultés qui n'étaient pas prévues, dans des domaines tels que la santé, le logement, la famille, l'aide sociale, la sécurité du revenu et l'emploi, l'éducation, la recherche et la formation. La solution ne consiste pas à conférer des droits spéciaux aux personnes âgées, ce qui aurait pour effet de les marginaliser. En fait, le vieillissement doit être considéré comme une question associée au cycle de vie et touchant l'ensemble de la société autant qu'une question liée aux personnes âgées. Au début des années 90, le slogan de l'ONU était axé sur les personnes âgées : « Pour aider les personnes âgées à mieux vivre les années gagnées ». Toutefois, à la fin des années 90, le nouveau slogan était axé sur la société dans son ensemble : « Une société pour tous les âges ».

## Polarisation des points de vue dans les années 90

Les questions de vieillissement soulevées par l'ONU étaient rarement au cœur des programmes nationaux d'élaboration des politiques, surtout dans les pays développés, où la situation des personnes âgées était relativement bonne par rapport aux normes de l'ONU. Au milieu des années 90 toutefois, une question liée au vieillissement s'est retrouvée au cœur des préoccupations. En effet, au cours des années 80, dans de nombreux pays, on s'était rendu à l'évidence que le financement des régimes publics de

retraite par répartition n'avait pas totalement pris en compte les conséquences du départ à la retraite des baby-boomers. Le document intitulé *La crise du vieillissement*, publié en 1994 par la Banque mondiale, a contribué à cristalliser cette préoccupation. Ce rapport a fait valoir que les régimes de retraite des pays en développement et des pays développés devaient être réformés en profondeur pour faire face au vieillissement de la population. On préconisait un modèle de régime de retraite précis dans lequel les régimes privés de retraite par capitalisation jouaient un grand rôle.

*Tout un ensemble de réformes sont indispensables pour que les travailleurs âgés aient davantage de possibilités d'emploi et possèdent les qualifications et les compétences voulues pour en tirer parti.*

Même si *La crise du vieillissement* était plus nuancée qu'on le percevait normalement, son analyse et ses propositions sont devenues les principaux éléments d'un débat polarisé. Certains y ont vu un signal d'alarme grandement nécessaire relativement aux promesses faites à l'égard des régimes publics de retraite en place, qui n'étaient manifestement pas viables. D'autres l'ont perçue comme une campagne de peur qui s'appuyait beaucoup trop sur les marchés financiers et pas assez sur la capacité des gouvernements à adapter les poli-

tiques en matière de régime public de retraite. D'autres encore ont souligné que, sur le plan macroéconomique, la « crise » du vieillissement avait été exagérée : à condition que la productivité continue d'augmenter au même rythme que par le passé, le niveau de vie matériel continuerait lui aussi à croître malgré le vieillissement, bien qu'à un taux réduit.

De son côté, l'Organisation internationale du travail (OIT), contrairement à la Banque mondiale, partait du principe que la charge de la vieillesse était un devoir social collectif et que, à l'aide de réformes, le maintien du

grand rôle que jouaient les régimes publics de retraite par répartition comportait des avantages fondamentaux. L'OIT préconisait elle aussi un modèle précis dans lequel les régimes publics de retraite proportionnels aux revenus, semblables au Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ), jouaient un grand rôle.

Vers la fin des années 90, les positions adoptées par la Banque mondiale et l'OIT se sont rapprochées, et on a davantage mis l'accent sur des approches pragmatiques correspondant aux besoins nationaux (un principe qui avait de toute façon toujours été appliqué). On a en outre insisté sur l'importance d'adopter une approche à niveaux multiples, plutôt que sur la formulation particulière de ces niveaux. D'autres organismes internationaux, tels que le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont également souligné l'importance d'un revenu de retraite ayant de multiples sources.

En réalité, on assistait à l'émergence de nouveaux régimes difficiles à intégrer au modèle de la Banque mondiale

ou de l'OIT, ou à tout autre modèle supposant le maintien des niveaux traditionnels. Parmi ces régimes émergents figuraient les systèmes suédois et italien, dont les régimes publics de retraite par répartition comportaient des cotisations déterminées, et l'approche canadienne, qui consistait à accroître le fonds de réserve au sein des régimes fondamentalement par répartition RPC/RRQ.

## Élargissement du programme d'élaboration des politiques liées au vieillissement

L'accent mis sur le financement des régimes de retraite au milieu des années 90 était compréhensible. Il fallait en effet y apporter de profondes modifications. En 2000 toutefois, de nouvelles questions ont retenu l'attention. Par exemple, dans une série de documents publiés vers le tournant du millénaire, l'OCDE a articulé les réflexions politiques sur les questions de vieillissement autour de sept principes. Ces principes reflètent assez bien les réflexions politiques récentes au Canada.

- 1 *Il faut réformer les régimes publics de retraite, la fiscalité et les transferts sociaux pour supprimer les incitations financières à une retraite anticipée et les contre-incitations financières à une retraite plus tardive.*

Le premier principe élargit l'accent mis sur les politiques en passant du financement des régimes à la question macroéconomique, plus fondamentale, du niveau de vie. Le niveau de vie matériel des travailleurs et des retraités de demain dépendra des biens et des services produits par les personnes qui seront sur le marché du travail à ce moment. Des changements dans le financement du revenu de retraite pourraient modifier le niveau de vie relatif des travailleurs comparativement aux retraités, mais seule la retraite plus tardive pourrait permettre d'améliorer considérablement le niveau de vie à la fois des travailleurs et des retraités.

2 *Tout un ensemble de réformes sont indispensables pour que les travailleurs âgés aient davantage de possibilités d'emploi et possèdent les qualifications et les compétences voulues pour en tirer parti.*

Des réformes contribueraient à ce que la pénurie de main-d'œuvre prévue et associée au départ à la retraite des baby-boomers entraîne la disponibilité d'un plus grand nombre d'emplois pour les travailleurs âgés. Les principales politiques en question sont liées à l'éducation permanente et à un « marché du travail pour tous les âges », plutôt qu'élaborées à l'intention des travailleurs âgés seulement.

3 *Il faut poursuivre l'assainissement budgétaire et alléger le poids de la dette publique. Cela pourrait impliquer une réduction progressive des pensions des régimes publics de retraite et un relèvement préventif des taux de cotisation.*

L'accent passe du seul financement des régimes de retraite à l'assainissement des finances publiques dans son ensemble. À cette époque, le Canada était bien engagé dans l'assainissement des finances publiques et avait déjà adopté la deuxième proposition en matière de réforme des régimes : des hausses préventives des taux de cotisation au RPC/RRQ en vue de constituer une réserve plus importante.

4 *Les retraites devraient être financées au moyen de la fiscalité et des transferts, des régimes de retraite par capitalisation, de l'épargne privée et de l'exercice d'une activité rémunérée. L'objectif est de diversifier les risques, de répartir plus équitablement la charge entre les générations et de laisser à l'individu plus de souplesse pour le départ à la retraite.*

L'OCDE a insisté sur l'importance d'une approche équilibrée, mais s'est opposée à l'idée d'un modèle idéal. Bon nombre de régimes étaient compatibles avec l'idée de diversifier les risques, et l'approche « idéale » tire souvent profit de ce qui est déjà en place et fonctionne bien.

5 *Il faut davantage mettre l'accent, pour les soins de santé et de longue durée, sur l'efficacité par rapport au coût, sur les dépenses et les recherches médicales visant à réduire la dépendance et sur les mesures spécifiques en faveur des personnes âgées dépendantes.*

Au moment du lancement de la réforme des régimes de retraite, de nombreux pays se sont intéressés aux répercussions du vieillissement sur les soins de santé et les soins de longue durée. Encore une fois, l'OCDE insiste sur le fait que les principaux problèmes ne concernent pas le financement comme tel, mais l'efficacité et la pertinence des soins donnés.

*Une bonne gestion des risques d'un avenir incertain réside moins dans notre capacité à faire des projections que dans notre capacité à concevoir un ensemble d'outils flexibles d'élaboration des politiques pouvant s'adapter aux pressions futures, à mesure qu'elles se font sentir...*

6 *Le développement des régimes de retraite par capitalisation devrait aller de pair avec le renforcement des infrastructures des marchés financiers, et notamment avec l'adoption d'une réglementation moderne et efficace.*

L'OCDE a constaté que, dans de nombreux pays (le Canada représentant une exception positive), les régimes de retraite par capitalisation jouaient un rôle trop secondaire. En y réfléchissant après coup, nous pouvons saisir toute la sagesse de relier le prolongement des régimes privés au renforcement des marchés financiers.

7 *Il faudrait mettre en place dès à présent des cadres stratégiques au niveau national afin de coordonner dans le temps les réformes liées au vieillissement, de veiller à ce qu'on porte suffisamment attention à leur mise en œuvre, de sensibiliser le public et d'obtenir son adhésion.*

Une bonne partie du processus d'adaptation relatif au vieillissement des populations se fera automatiquement, en

raison des forces du marché. Toutefois, il faudra probablement adopter bon nombre de petites réformes pour combattre une tendance à la retraite anticipée profondément enracinée. La façon d'aborder ces réformes nécessitera l'adoption d'un plan stratégique pour veiller à ce que les activités distinctes des nombreux secteurs de politiques se renforcent mutuellement.

## **Le lien entre les programmes nationaux et internationaux d'élaboration des politiques**

Le débat international sur la « crise » du vieillissement a-t-il déformé le débat sur les politiques au Canada?

Quel rôle les organismes internationaux ont-ils joué dans la récente évolution de la réflexion politique au Canada? L'expérience du Canada a-t-elle contribué à façonner l'évolution de la réflexion à l'échelle internationale?

Les conséquences fiscales du vieillissement sur les régimes publics de retraite n'ont pas été aussi importantes au Canada que dans de nombreux autres pays, mais le Canada a tout de même eu un débat (relativement peu intense) sur la crise du vieillissement dans les années 90. Ce débat venait en partie d'ici et en partie d'ailleurs. On doute depuis longtemps au Canada de la viabilité financière des régimes publics de retraite. Cette tradition peut en partie être qualifiée de légende urbaine, encouragée à l'occasion par les commentaires du secteur financier. Elle a aussi été favorisée par des déclarations potentiellement trompeuses, comme l'attribution d'un passif non capitalisé à des régimes de retraite qui n'ont jamais été censés être financés

par des techniques de capitalisation. Une certaine part de ce doute exprime toutefois de réelles inquiétudes, pas tant en ce qui concerne l'équilibre durable entre les cotisations au régime et les prestations de retraite, mais en ce qui concerne le coût réel et potentiellement important, dans les régimes publics et privés, du soutien d'un nombre beaucoup plus grand de retraités, le partage des coûts entre les générations et la nécessité d'apporter de réels changements dans l'âge de la retraite et l'efficacité des soins de santé.

Les pays peuvent apprendre et apprendre effectivement de l'expérience des autres. On peut prétendre que, au moins au Canada, le débat international sur la crise du vieillissement des années 90 a peut-être favorisé l'émergence de certains mythes, en raison de la formulation d'énoncés frappants, tandis que les déclarations et les analyses récentes – complexes et ennuyeuses – des organismes internationaux ont peut-être enrichi les analyses à l'échelle nationale, davantage sérieuses.

Les sept principes de l'OCDE, par exemple, ont été formulés d'après les leçons tirées d'expériences à l'échelle nationale, qui comprennent très certainement le Canada. En faisant leur analyse contextuelle, les membres du personnel de l'OCDE – dont bon nombre étaient Canadiens, y compris le présent auteur – savaient très bien que, comparativement à d'autres pays, le système de revenu de retraite du Canada était très bien parvenu à réduire la pauvreté chez les personnes âgées, et ce, à un coût relativement faible pour les contribuables. Ils ont compris la complexité – et la flexibilité – de ce système, articulé autour d'un nombre beaucoup plus grand d'éléments (prestation de retraite et autres éléments) que dans la plupart des pays. Les réformes canadiennes, comme la constitution d'un important fonds de réserve au sein d'un régime de retraite par répartition, ont été perçues comme des approches pragmatiques dont l'adoption n'a soulevé aucune controverse.

## Lectures supplémentaires au sujet de la perspective internationale sur le vieillissement

Pour se familiariser avec la position adoptée par la Banque mondiale et l'OIT, voir *La crise du vieillissement : Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, OUP, Banque mondiale, 1994, ISBN 0-19-520996-6; et Gillion, C. et coll. (dir.), *Social security pensions. Development and reform*, Genève, OIT, 2000, ISBN 92-2-110859-7. On peut également obtenir une bonne description des documents et des activités de l'ONU sur son site Web à l'adresse : <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/index.html>.

On trouvera un examen détaillé de la position adoptée par les organismes internationaux dans M. Queisser, « Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence », *International Social Security Review*, vol. 53, no 2, 2000.

Les principes de l'OCDE ont été exposés pour la première fois dans *Préserver la prospérité dans une société vieillissante* (OCDE, 1998). Un document particulièrement important, *Des réformes pour une société vieillissante* (OCDE, 2001), a examiné l'avancement national relativement à ces principes. Ceux-ci ont également été utilisés dans une étude approfondie qui comprenait le Canada : *Viellissement et revenus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE* (OCDE 2001). Des études plus poussées de l'OCDE ont également permis d'analyser les conséquences fiscales du vieillissement, les régimes de retraite privés et, actuellement, les répercussions du nus : les ressources des retraités dans neuf pays de l'OCDE (OCDE 2001). Des études plus poussées de l'OCDE ont également permis d'analyser les conséquences fiscales du vieillissement, les régimes de retraite privés et, actuellement, les répercussions du vieillissement sur le marché du travail. En janvier 2003, par exemple, un article intitulé « Retarder l'âge de la retraite » a été publié dans *L'observateur de l'OCDE*.

L'apprentissage n'a toutefois pas été un processus à sens unique. En effet, les analystes et les responsables canadiens de l'élaboration des politiques ont aussi beaucoup appris de l'expérience des autres pays, tant grâce à leur participation aux réunions régulières, aux conférences et aux processus d'examen par les pairs des organismes internationaux que par l'utilisation des données et des résultats de recherche compilés par ces organismes.

### Crise du vieillissement ou crise des projections aux fins d'élaboration des politiques?

La soi-disant crise du vieillissement des années 90 en dit long quant au rôle que jouent les projections dans

l'élaboration des politiques. On ne peut prévoir avec certitude les pressions sociales, économiques, technologiques et environnementales à l'origine des politiques pour plus de quelques années à venir. Le départ prochain à la retraite des baby-boomers semblait être l'exception dans cette mer d'incertitudes. Les analystes des politiques sont au courant de l'augmentation des rapports de dépendance des personnes âgées depuis des décennies. Les effets à plus long terme de la démographie pouvaient être évalués, a-t-on cru, pourvu que soit émise l'hypothèse selon laquelle tous les autres éléments demeurent constants ou inchangés, y compris les politiques en place.

Il est intéressant d'examiner quels éléments des années 90 devaient demeurer constants lorsqu'on a fait ces projections. Nous étions à la veille de ce qui semble maintenant être le début d'une longue tendance à la retraite anticipée. Les perspectives du marché financier semblaient bonnes. Les perspectives du marché du travail semblaient mauvaises, surtout pour les travailleurs âgés. La situation fiscale n'était pas favorable, et la réforme du régime de retraite n'était pas encore amorcée. Le fait de garder tous ces facteurs inchangés pendant 20 ans et plus et d'analyser uniquement les conséquences des rapports de dépendance à la hausse a donné des résultats désastreux pour bon nombre de régimes publics de retraite. Plus le modèle utilisé était perfectionné, pires les facteurs semblaient être, comme ce fut le cas des modèles visant à étudier l'équilibre des coûts et des prestations sur différentes générations.

Comme nous le savons maintenant, les autres éléments ne sont pas demeurés constants. Ils ne le demeurent jamais. La situation fiscale s'est beaucoup améliorée au Canada. Les problèmes du marché financier ont freiné de nombreux programmes de privatisation des régimes de retraite. Nous prévoyons maintenant une pénurie, et non un excédent, de main-d'œuvre. Nous avons découvert que l'âge réel de la retraite pouvait augmenter autant que diminuer, et que même les changements relativement minimes pouvaient avoir des conséquences économiques importantes. Les régimes publics de retraite ont fait l'objet d'une réforme dans la plupart des pays développés, souvent de façon radicale. En conséquence, à mesure que nous approchons de la date du départ réel à la retraite des baby-boomers, nos inévitables hypothèses des « autres éléments constants » sont de plus en plus optimistes.

Toutefois, la leçon à tirer n'est pas que nous devions refuser de faire des projections dans l'avenir. La réforme

des régimes de retraite était nécessaire dans les années 90. Comme nous avons naturellement tendance à reporter la mise en vigueur des réformes difficiles, on peut soutenir que les premières projections nous ont peut-être fait utilement peur et nous ont poussé à agir, bien que la fable du garçon qui criait : « Au loup! » nous vienne dans ce cas à l'esprit.

La leçon à tirer est plutôt que nous devrions être modestes dans nos attentes par rapport aux projections lointaines. Une bonne gestion des risques d'un avenir incertain réside moins dans notre capacité à faire des projections que dans notre capacité à concevoir un ensemble d'outils flexibles d'élaboration des politiques pouvant s'adapter aux pressions futures, à mesure qu'elles se font sentir, souvent en modifiant le poids relatif des divers outils dans l'ensemble des politiques. L'histoire montre que même les promesses faites à l'égard des régimes de retraite, bien que situées dans une perspective à long terme, changent fréquemment au fil du temps et s'adaptent aux circonstances.

Les projections peuvent constituer un outil utile, à condition que nous prenions en compte de façon opérationnelle deux facteurs importants :

- les variables que nous ne pouvons pas prévoir sont toujours plus importantes que les variables que nous pouvons prévoir;
- même le facteur démographique, dans l'encadré ci-dessous, ne peut être prévu avec certitude (p. ex., nous avons constamment sous-estimé les gains en matière d'espérance de vie).

En conséquence, lorsque nous faisons des projections, nous devons utiliser une multitude de méthodes. Nous devons insister sur l'analyse de sensibilité et prendre en compte un éventail de scénarios possibles pour l'avenir, dans lesquels les autres éléments ne sont pas considérés comme constants<sup>1</sup>.

Nous sommes maintenant à la veille du départ à la retraite des baby-boomers, et les projections présentent de moins en moins de risques. Toutefois, il faudra attendre encore cinq à dix ans avant d'en voir les effets importants, et beaucoup de choses peuvent changer pendant cette période. Le projet de recherche interministériel sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie, décrit dans les articles de ce numéro d'*Horizons*, tentera de tirer des leçons de l'histoire<sup>2</sup>. Il permettra d'étudier différentes hypothèses à propos de l'avenir. La planification nécessite l'utilisation d'une gamme sans précédent de techniques de modélisation.

## Notes

- 1 Pour en savoir davantage sur les grands risques associés aux projections à long terme, un tableau fascinant a été présenté dans le document d'information utilisé pour appuyer les consultations sur les réformes possibles du Régime de pensions du Canada (RPC) au milieu des années 90. Ce tableau renferme la comparaison des coûts actuellement prévus du RPC pour 2030 aux coûts qui avaient été prévus lorsque le RPC a été mis en place. Les différences dans les coûts prévus sont excessivement grandes, les coûts actuellement prévus étant, presque incroyablement, puisque les programmes n'ont pas beaucoup changé, trois fois plus élevés que ceux prévus au départ. On peut expliquer en partie ces différences par le prolongement ultérieur des prestations, mais les hypothèses modifiées sur la démographie apparemment stable ont également eu des conséquences énormes, à l'instar des hypothèses émises sur l'économie. Nos techniques de projection se sont améliorées depuis ce temps, mais pas énormément. Voir *Document d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada* (publié par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, février 1996).
- 2 Voir Peter Hicks, « De nouvelles recherches sur le vieillissement de la population et la flexibilité du cycle de vie », dans ce numéro d'*Horizons*.

# Espérance de vie, espérance de vie en santé et cycle de vie

Sarah Hogan et  
Jeremey Lise,  
Santé Canada

La Direction de la recherche appliquée et de l'analyse de Santé Canada a entrepris un examen complet des conséquences du vieillissement sur le système de soins de santé canadien. Dans cette analyse, on a utilisé des techniques de modélisation perfectionnées permettant d'explorer des questions difficiles qui laissent perplexes les économistes du secteur de la santé du monde entier. L'une de ces questions consiste à démêler les effets du vieillissement de la population découlant de la tendance à long terme à une espérance de vie accrue, due aux effets d'un « bouleversement » démographique, tels que les répercussions uniques, mais à très long terme, du vieillissement des baby-boomers. Une autre question est celle du débat sur la compression de la morbidité : dans quelle mesure l'accroissement de la durée de vie est-il attribuable à une plus longue période passée en bonne santé ou, au contraire, en mauvaise santé? Les problèmes de santé, de même que les coûts en soins de santé s'y rattachant, augmentent-ils à mesure que la population vieillit? Ou encore, les périodes de maladie sont-elles plus ou moins fixes, les principaux coûts étant associés à la période précédant le décès et survenant plus tard dans la vie à mesure que les taux de mortalité continuent de chuter?

L'analyse contribue à apaiser certaines de ces craintes. Elle a permis de constater que le vieillissement découlant d'une longévité accrue – qui explique le vieillissement de la population observé jusqu'à présent – ne semble pas exercer de pression sur les coûts des soins de santé. Elle démontre toutefois que le vieillissement engendré par l'explosion démographique de l'après-guerre exercera davantage de pressions sur les coûts, mais que ces effets seront moins importants que les pressions exercées par d'autres causes de la hausse des coûts des soins de santé, telles que l'augmentation de l'utilisation des services ou les nouveaux traitements. Elle a également permis de constater que les pressions exercées par l'explosion démographique sur les coûts en santé doivent être comparées aux pressions exercées sur le régime public de retraite du Canada, ce qui signifie qu'il faut les considérer comme une question de politique fiscale, et non comme une question de prestation des soins de santé.

L'extrait suivant est tiré d'une étude de Sarah Hogan et de Jeremey Lise, qui fait partie d'une série de documents publiés par Santé Canada.<sup>1</sup> Cette étude permet d'explorer des questions liées à la santé et à la retraite, un aspect particulièrement important de l'analyse générale du vieillissement de la population et de la flexibilité du cycle de vie, qui constitue le thème de ce numéro de *Horizons*. Dans cette étude, on analyse une question parfois formulée de la façon suivante : puisque nous vivons maintenant plus longtemps, ne devrions-nous pas aussi *travailler plus longtemps*, au lieu de *prendre plus tôt notre retraite*? Les lecteurs doivent comprendre que Sarah Hogan et Jeremey Lise n'ont pas examiné la retraite dans la vaste perspective de ce qui est souhaitable ou optimal sur le plan social, car il ne s'agit pas vraiment là d'une question de santé. Dans cette analyse, on utilise plutôt la distinction entre les années passées au travail et les années passées à la retraite pour illustrer certains des principaux aspects de la santé et de la viabilité du système de soins de santé, et des rapports de dépendance éventuels. De plus, les conclusions tirées par les auteurs portent principalement sur les effets permanents du vieillissement découlant de l'espérance de vie accrue.

De nombreux lecteurs trouveront probablement les résultats étonnamment optimistes. Ceux-ci illustrent un élément que l'on oublie souvent lorsque l'espérance de vie à la naissance est à la hausse : le phénomène n'est pas uniquement associé au fait que les personnes âgées vivent plus longtemps, mais il est principalement associé au fait que les jeunes vivent suffisamment longtemps pour devenir des personnes âgées. Ce fait signifie qu'une espérance de vie accrue touche à la fois la population en âge de travailler et la population âgée. En conséquence, le fait que chaque cohorte successive vive plus longtemps signifie que les rapports de dépendance ne changent pas autant qu'on le prétend souvent. Malgré cela, l'amélioration de notre santé nous permettra de prendre notre retraite beaucoup plus tard, selon notre convenance.

---

Lors de la rédaction de cet article, Sarah Hogan et Jeremey Lise travaillaient à la direction de la recherche appliquée et de l'analyse de Santé Canada.

Dans cette étude, on cherche d'abord à connaître les conséquences des gains futurs en matière d'espérance de vie sur les années de la vie passées à la retraite pour des cohortes successives. Ensuite, on cherche à connaître l'âge de la retraite nécessaire pour que ces cohortes puissent financer leurs dépenses en matière de santé au cours de leur vie, avec et sans compression des dépenses. Enfin, on utilise l'analyse sur la prévalence des maladies chroniques pour déterminer comment les tendances relatives à l'état de santé pourraient permettre des changements dans l'âge de la retraite.

### Âges de retraite implicites de cohortes de naissance successives

À l'aide d'une unité de mesure facile à comprendre – le nombre moyen d'années supplémentaires pendant lesquelles les générations successives devront demeurer au sein de la population active – nous obtenons une interprétation intuitive des conséquences d'une espérance de vie accrue sur des cohortes successives.

Cette méthode vise à répondre à la question suivante : si nous gardons constante la *proportion* de la vie passée au travail, combien d'*années* supplémentaires les cohortes successives devraient-elles s'attendre à travailler? Afin de répondre à cette question, nous déterminons l'âge implicite de la retraite de chaque cohorte qui permettrait de garder constante dans le temps la partie de la vie passée sans travailler. Nous obtenons l'âge de la retraite requis pour chaque cohorte, de sorte que chacune d'entre elles a la même capacité que les cohortes précédentes de financer la consommation de ses membres au cours de leur vie.

Les calculs qui en résultent montrent que, au cours des 20 dernières années, l'âge moyen à laquelle les hommes ont pris leur retraite dans une année donnée a chuté de 2,5 années, passant de 65,5 ans en 1976 à 62,2 ans en 1997. En prévoyant une faible augmentation de l'espérance de vie, l'âge moyen de la retraite ne devrait augmenter que de environ six mois entre 1989 et 2040 pour que la partie de la vie passée sans travailler demeure constante, alors que le gain en matière d'espérance

de vie est de onze ans au cours de cette période de 50 ans. La raison pour laquelle l'âge de la retraite peut demeurer presque constant au cours de la période de 50 ans est que, en plus d'une portion accrue de la cohorte toujours en vie après l'âge de 63 ans, davantage de personnes demeurent aussi en vie pendant leur vie active. Ces deux effets s'annulent mutuellement lorsqu'on évalue la partie de la vie passée sans travailler. Autrement dit, non seulement une proportion accrue des cohortes successives atteint-elle le troisième âge, mais une proportion accrue demeure également en vie pendant la vie active et peut ainsi économiser en vue de la consommation à la retraite.

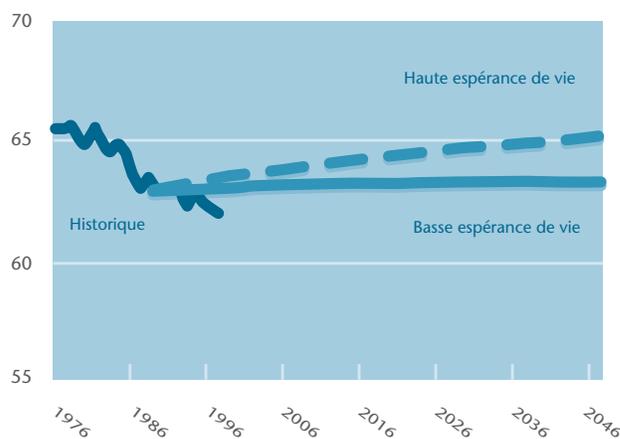
En prévoyant une forte augmentation de l'espérance de vie, l'âge moyen de la retraite devrait atteindre 65 ans. Ce chiffre est légèrement inférieur à la moyenne de 1976. Dans ce scénario, la cohorte qui prendra sa retraite en 2046 peut s'attendre à vivre 17 années de plus que la cohorte qui a pris sa retraite en 1989.

### Adaptation liée à la variation des dépenses en santé selon l'âge

La partie de la vie passée sans travailler utilisée ci-dessus suppose que les dépenses sont les mêmes au cours de chaque année de la vie. Cette hypothèse ne s'applique pas aux dépenses en santé, qui ont tendance à atteindre un sommet au cours des dernières années de la vie. Par la pondération de chaque année de la vie selon les dépenses moyennes en santé pour cet âge, nous obtenons un profil des dépenses qui augmente avec l'âge pour correspondre au profil des dépenses en santé.

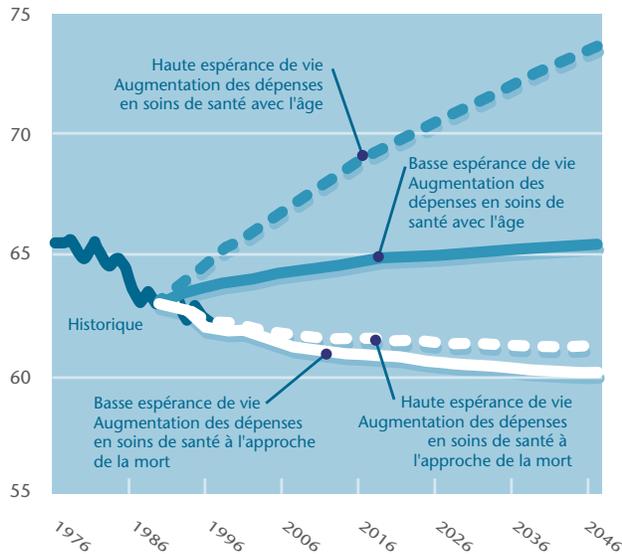
Dans nos projections, en pondérant chaque année de la vie selon les dépenses en santé, il nous faut émettre une hypothèse sur l'évolution de la relation entre l'âge et les dépenses pour l'avenir. D'autres études présentées dans la série de documents publiés

### Âges de retraite nécessaires pour maintenir constante la partie de la vie passée sans travailler



Source: OCDE, Réforme pour une société vieillissant, 2000.

## Âges de retraite nécessaires pour maintenir constante la partie de la vie passée sans travailler



Source: OCDE, Réforme pour une société vieillissant, 2000.

par Santé Canada montrent que les dépenses en santé varient traditionnellement beaucoup avec l'âge et qu'elles augmentent rapidement après l'âge de 65 ans. Deux raisons pourraient expliquer ce phénomène : soit les dépenses en soins de santé sont directement liées à l'âge, soit elles n'ont rien à voir avec l'âge, mais augmentent à mesure que les personnes approchent de la fin de leur vie. Cette alternative influence grandement les coûts des soins de santé de toute une vie pour les cohortes successives, qui vivent en moyenne plus longtemps.

En supposant que les dépenses en santé varient de façon constante avec l'âge et en prévoyant une faible augmentation de l'espérance de vie, une légère hausse de l'âge de la retraite est nécessaire, passant de 63 ans en 1989 à un peu plus de 65 ans en 2046. L'âge de la retraite requis augmente à presque 74 ans lorsqu'on prévoit une grande augmentation de l'espérance de vie. Ce chiffre excède considérablement l'âge de la retraite observé au cours des 25 dernières années.

Toutefois, selon d'autres résultats obtenus, les dépenses en santé sont probablement davantage liées à la proximité du décès qu'à l'âge. Dans ce cas, comme les gens vivent plus longtemps, les années au cours desquelles les dépenses en soins de santé sont les plus élevées sont repoussées vers un âge plus avancé. Avec une telle compression des dépenses, les âges de retraite implicites changent du tout au tout. Dans ce cas, l'âge moyen de la retraite peut diminuer plutôt qu'augmenter. Ce résultat provient du fait que la compression des dépenses annule complètement les années supplémentaires passées à la retraite, tandis qu'un taux de survie élevé pendant les années passées au travail permet de réduire l'âge moyen de la retraite tout en maintenant le même nombre moyen d'années passées au sein de la population active. Il est intéressant de constater que la récente baisse de l'âge réel de la retraite observée au Canada suit de près la tendance proposée par les projections qui supposent la compression des dépenses.

C'est seulement lorsque des hypothèses très optimistes sur l'augmentation de l'espérance de vie sont combinées à des hypothèses très pessimistes sur les coûts des soins de santé que le vieillissement découlant d'une longévité accrue constitue un problème. Cette combinaison d'hypothèses semble peu probable, puisque l'on prévoit que l'amélioration de la santé explique au moins en partie pourquoi les gens vivent plus longtemps. Il serait étonnant que tous les gains réalisés en matière d'espérance de vie résultent d'interventions coûteuses prolongeant la vie des personnes âgées en mauvaise santé.

Il convient également de souligner que les calculs de l'âge de la retraite présentés dans ce document reposent uniquement sur les coûts des soins de santé, et ne prennent pas en compte d'autres dépenses engagées par la population des personnes en âge de prendre leur retraite, telles que la nourriture, les vêtements et l'éducation, qui n'ont pas la même tendance à augmenter avec l'âge. De façon générale, au cours des 50 prochaines années, si l'espérance de vie présente une faible augmentation *ou* si les dépenses en soins de santé sont liées aux dernières années de la vie des gens, l'âge de la retraite ne devrait pas être augmenté au-dessus de la moyenne observée en 1976.

### L'état de santé permettrait-il une vie active plus longue?

L'analyse présentée dans la section précédente montre que l'espérance de vie accrue nécessitera probablement une certaine hausse de l'âge moyen de la retraite, afin de maintenir la partie de la vie passée sans travailler au même niveau que par le passé. Bien que l'ampleur des augmentations nécessaires soit beaucoup moins grande que l'on pourrait le supposer, sauf si l'on se fonde sur des hypothèses très extrêmes, nous devons tout de même nous demander si un tel changement est possible. L'un des

aspects de la possibilité d'un tel changement a trait à l'état de santé : manifestement, si les Canadiens ne sont pas suffisamment en santé pour travailler plus longtemps, il serait difficile d'augmenter l'âge moyen de la retraite. Par contre, si les Canadiens peuvent généralement s'attendre à vivre en bonne santé au-delà de l'âge

limitation des activités jusqu'à plus de 75 ans, alors que la Canadienne moyenne du même âge peut s'attendre à vivre sans limitation des activités jusqu'à l'âge de 78 ans. Compte tenu que l'âge moyen actuel de la retraite est d'environ 63 ans, ces résultats montrent que l'on pourrait songer à prolonger de beaucoup la vie active,

de plus sans limitation des activités. Cette augmentation de l'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé est proportionnellement plus élevée que la hausse de l'espérance de vie pendant la même période. Par conséquent, les Canadiens âgés de 63 ans vivent non seulement plus longtemps, mais passent aussi une plus grande partie du reste de leur vie sans limitation des activités.

*L'augmentation de l'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé est proportionnellement plus élevée que la hausse de l'espérance de vie pendant la même période. Par conséquent, les Canadiens âgés de 63 ans vivent non seulement plus longtemps, mais passent aussi une plus grande partie du reste de leur vie sans limitation des activités.*

actuel de la retraite (réputé être 63 ans, tel qu'expliqué dans la section précédente) — en particulier sans maladie invalidante — l'on pourrait sérieusement songer à prolonger la vie active des Canadiens.

Pour aborder cette question, nous examinons la prévalence de la limitation des activités chez les Canadiens, en mettant l'accent sur l'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé (dans ce cas en fonction de la limitation des activités) chez les personnes âgées de 63 ans. Dans d'autres travaux de recherche réalisés dans le cadre de l'étude générale de Santé Canada, nous avons examiné la prévalence de la limitation des activités à la maison et constaté que, bien que la limitation des activités augmente avec l'âge, la prévalence de la limitation des activités a chuté entre 1994-1995 et 1998-1999 chez les hommes comme chez les femmes.

D'après l'Enquête nationale sur la santé de la population de 1998-1999 (qui renferme les plus récentes données disponibles sur la limitation des activités), le Canadien moyen âgé de 63 ans peut s'attendre à vivre sans

si l'on considère cette mesure comme souhaitable, en encourageant d'une certaine façon les nombreux Canadiens qui décideraient de prendre une retraite anticipée à demeurer au sein de la population active un peu plus longtemps. Ceci est particulièrement vrai si l'on considère la tendance observée dans la nature du travail, qui est de moins en moins exigeant sur le plan physique.

En plus de démontrer que les taux de limitation des activités sont relativement bas, les données illustrent une importante tendance. La prévalence de la limitation des activités a diminué de façon importante entre 1994-1995 et 1998-1999 chez les hommes et chez les femmes. Plus précisément, elle est passée de 26,7 à 25,7 pour cent chez les hommes âgés de 63 ans et plus, et de 31,3 à 26,5 pour cent chez les femmes âgées de 63 ans et plus. Par conséquent, les Canadiens âgés de 63 ans pouvaient, en 1998-1999, s'attendre à vivre six mois de plus sans limitation des activités qu'ils ne le pouvaient en 1994-1995, alors que les femmes âgées de 63 ans pouvaient s'attendre à vivre presque deux années

## Résumé

Nous avons vu que si, au cours des 50 prochaines années, l'espérance de vie présente une faible augmentation ou si les dépenses en soins de santé sont liées aux dernières années de la vie des gens, l'âge de la retraite ne devrait pas être augmenté au-dessus de la moyenne observée en 1976 pour pouvoir garder un rapport constant entre les dépenses prévues en matière de santé au cours de la vie et le nombre d'années prévu au sein de la population active pour des cohortes successives. De plus, si les gains observés entre 1994-1995 et 1998-1999 en matière d'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé à l'âge de 63 ans se maintiennent, l'on pourrait songer à prolonger davantage la vie active sans augmenter la portion de la vie en santé passée au travail.

## Notes

- 1 On peut se procurer un exemplaire de l'ouvrage intitulé *Les répercussions du vieillissement sur le régime canadien de soins de santé*, qui renferme l'étude de Sarah Hogan et de Jeremy Lise dont est tiré le présent article, en communiquant avec Josée Gratton, DRAA, Santé Canada, au (613) 946-3167.

Les lecteurs sont priés de noter que les avis exprimés dans les articles, notamment en ce qui concerne l'interprétation des données, appartiennent aux auteurs et ne peuvent être considérés comme des positions officielles de Santé Canada.

# Vieillesse et changement démographique dans un contexte canadien

Sous la direction de  
David Cheal

Les Presses de l'Université  
de Toronto (version anglaise),  
les Presses de l'Université  
de Montréal (version française),  
2003.

*L'un des principaux éléments est qu'il ne faut pas séparer les personnes âgées des autres groupes d'âge et traiter ces personnes comme une cible particulière en vue de la réforme des politiques*

David Cheal est professeur de sociologie à l'université de Winnipeg.

*Vieillesse et changement démographique dans un contexte canadien*, la toute dernière publication dans la collection sur les Tendances du Projet de recherche sur les politiques, nous prévient que les préoccupations exagérées au sujet du vieillissement de la population peuvent entraver l'élaboration de politiques rationnelles. Les collaborateurs à cet ouvrage présentent différents points de vue et se demandent si une société vieillissante est aussi problématique qu'on le suppose généralement. Nous présentons dans cet article la traduction d'extraits du premier chapitre, écrit par David Cheal, directeur de la publication et professeur de sociologie à l'Université de Winnipeg, qui vise à situer les préoccupations d'ordre démographique dans leur contexte.

Les projections démographiques pour le Canada et pour d'autres pays sont souvent la source de préoccupations grandissantes au sujet de l'avenir précaire des « sociétés vieillissantes »<sup>1</sup>. Ces préoccupations font fréquemment l'objet de débats intenses, et les arguments et contre-arguments abondent dans la discipline universitaire de la démographie.

Les préoccupations relatives aux conséquences négatives du vieillissement de la population entrent dans l'une ou l'autre des six grandes catégories suivantes :

- l'escalade des coûts liés au versement de prestations de retraite à une population croissante de personnes âgées imposera un lourd fardeau financier aux personnes en âge de travailler;
- le nombre croissant de personnes âgées ayant grandement besoin de soins de santé accroîtra de façon considérable et insoutenable la demande de services médicaux très coûteux;
- si les tendances actuelles se maintiennent, les soins quotidiens pourraient ne pas être disponibles à toutes les personnes âgées qui en auront besoin;
- une participation réduite au marché du travail et une main-d'œuvre âgée pourraient faire obstacle aux efforts actuellement déployés en vue d'accroître la production économique de la population canadienne;
- davantage de responsabilités économiques et sociales relatives aux soins à donner aux enfants

et aux personnes âgées sont imposées à une section restreinte de la population, appelée la « génération sandwich »;

- si davantage de ressources sont allouées aux personnes âgées, les iniquités actuelles entre les générations s'accroîtront, ce qui pourrait contribuer à l'effritement de la cohésion sociale.

Au Québec, les préoccupations relatives à ces questions sont accompagnées d'autres inquiétudes liées à l'avenir linguistique de la province. Certains craignent en effet que les tendances démographiques actuelles entraînent le déclin du français en tant que principale langue de travail<sup>2</sup>. Ensemble, ces préoccupations relatives aux conséquences éventuelles du vieillissement de la population constituent un défi que les responsables de l'élaboration des politiques et les chercheurs en sciences sociales devront relever<sup>3</sup>.

Avant de nous permettre d'adopter précipitamment une attitude alarmiste, il pourrait être utile de réfléchir à d'autres points de vue. Les préoccupations exagérées à propos du vieillissement de la population ou, autrement dit, les craintes démographiques peuvent entraver l'élaboration de politiques rationnelles.

Par exemple, il faut examiner minutieusement les affirmations selon lesquelles le vieillissement peut entraîner des iniquités entre les générations. Des expressions comme « relations entre les générations », « liens entre les générations » ou « transferts entre les générations »

se rapportent à des liens précis entre les membres des différentes générations et à leurs interactions. En établissant ces concepts, on a tendance à négliger les multiples liens directs et indirects entre les générations, qui s'intègrent parfois de façon complexe. Pour ne mentionner qu'un exemple, les aînés ont assumé leur part du coût des récentes politiques visant à réduire la dette, par l'entremise des hausses d'impôts et de la réduction des services médicaux. Toutefois, puisque certains d'entre eux approchent de la fin de leur vie, ils sont peu susceptibles de profiter des nombreux avantages découlant de ce « dividende budgétaire ». Par contre, les jeunes générations profiteront vraisemblablement des fruits de la réduction du déficit et de la dette pendant une longue période<sup>4</sup>.

Le cas de la disponibilité des aidants au sein de la famille constitue un autre exemple de question qui s'avère plus complexe qu'on pourrait le supposer. Bien que les taux de fécondité soient à la baisse au Canada, il n'est pas exact de dire qu'il y aura davantage de personnes âgées sans enfant au cours des 20 prochaines années. En effet, les femmes qui atteignent le troisième âge au début du XXI<sup>e</sup> siècle sont moins susceptibles de ne pas avoir d'enfants que les femmes des générations précédentes. Cela signifie que, bien que le nombre moyen de personnes dans les familles diminue, plus de femmes sont maintenant susceptibles d'avoir au moins un enfant que les femmes nées au début du XX<sup>e</sup> siècle. Par conséquent, on ne peut pas nécessairement conclure que davantage de femmes atteignant aujourd'hui le troisième âge ne bénéficieront pas de soins familiaux<sup>5</sup>.

De même, les trois quarts des personnes âgées ayant 80 ans et plus ont au moins un frère ou une sœur en vie, et plus de la moitié d'entre eux ont deux frères ou sœurs et plus en vie<sup>6</sup>. Il est intéressant de constater que les personnes âgées ont plus souvent un frère ou une sœur en vie qu'un

conjoint survivant. Ce fait nous permet d'envisager la disponibilité des frères ou des sœurs comme source potentielle de soutien pour la plupart des personnes âgées du Canada, y compris les plus âgées d'entre elles. On suppose trop souvent que seuls le conjoint et les enfants peuvent fournir un soutien social. Évidemment, ces membres intimes et particuliers de la famille représentent généralement la

### *Il faut articuler plus clairement les politiques par rapport à la gamme complète des relations actuelles entre les personnes appartenant à différents groupes d'âge.*

source privilégiée d'aide. Toutefois, si ceux-ci ne sont pas disponibles, en cas de décès ou pour des raisons d'éloignement géographique, on peut alors faire appel aux frères ou aux sœurs en vie pour combler le vide.

Ce qu'il faut retenir ici, c'est que, dans le contexte des liens familiaux, et sûrement aussi dans d'autres contextes, il existe souvent plus d'une possibilité. Si une possibilité en particulier, telle que la présence d'enfants, se révèle moins viable, par exemple en raison de la baisse des taux de fécondité, les frères ou les sœurs pourraient alors, au moins à court terme, constituer une solution viable et fournir à certaines personnes âgées le soutien dont elles ont besoin au quotidien.

L'hypothèse trop simpliste selon laquelle les habitudes de travail et l'âge de la retraite demeureront inchangés malgré le vieillissement de la population constitue un dernier exemple illustrant comment des questions complexes peuvent être simplifiées à l'extrême. Il faut examiner de telles questions en considérant la signification culturelle de la vieillesse. La pénurie de main-d'œuvre éventuelle pourrait très bien amener les travailleurs âgés à travailler plus longtemps et à investir davantage dans leur capital humain en vue de maintenir et d'accroître leur productivité. Pour que cela se produise, certains travailleurs âgés

devront toutefois changer d'attitude en matière d'éducation permanente et de perfectionnement. En outre, certains employeurs devront adopter une attitude plus positive envers les travailleurs âgés. Des programmes gouvernementaux mieux ciblés sont nécessaires pour répondre aux besoins particuliers des travailleurs âgés qui ont été congédiés et qui cherchent à nouveau un emploi, notamment la

sollicitation des employeurs<sup>7</sup>. Il est important de se poser la question suivante : l'attitude envers les travailleurs âgés peut-elle changer, de sorte qu'on insiste plus sur le maintien de leur présence au sein de la main-d'œuvre que sur leur remplacement accéléré?

L'attitude envers les travailleurs âgés peut probablement changer, si le besoin s'en fait suffisamment sentir. Dans ce cas, nous devons porter davantage attention aux aspects des milieux de travail qui contribuent ou nuisent à la reconnaissance de la contribution des travailleurs âgés. Ces aspects comprennent dans certains cas une « culture d'entreprise » qui a tendance à déprécier la contribution des travailleurs âgés et qui apporte ainsi peu ou pas de changements aux pratiques professionnelles en vue de faire face aux changements que subissent les travailleurs à mesure qu'ils vieillissent<sup>8</sup>.

La culture est cependant malléable, et il est concevable d'attribuer de nouvelles significations à la vieillesse. On peut soutenir que l'une des questions les plus difficiles que pose l'avenir est de savoir comment de nouvelles significations de la vieillesse pouvant ressortir d'un débat public sur le vieillissement rejoindront les attentes personnelles des individus. Une question d'importance ici concerne l'âge de la retraite. Les travailleurs âgés se

sont fait une idée de l'âge prévu de la retraite plus tôt dans la vie, en fonction des différentes conditions économiques et sociales qui semblaient alors s'imposer pour l'avenir. Il pourrait ainsi s'avérer difficile de modifier leurs attentes par rapport au moment de la retraite et à l'équilibre entre le travail et les loisirs dans leurs vieux jours.

Dans l'ensemble, les auteurs de cet ouvrage souhaitent rappeler aux responsables de l'élaboration des politiques la diversité des personnes âgées en tant que catégorie de la population et les facteurs complexes qui influencent leur vie et leurs relations interpersonnelles. L'un des thèmes commun dans de nombreux chapitres de cet ouvrage, c'est qu'il ne faut pas séparer les personnes âgées des autres groupes d'âge et traiter ces personnes comme une cible particulière en vue de la réforme des politiques, en raison des multiples liens qui existent entre les différents groupes d'âge. Ces liens se situent sur le plan synchronique (c.-à-d. entre contemporains appartenant à différents groupes d'âge) et sur le plan diachronique (c.-à-d. au fil du temps, surtout à la suite d'expériences vécues au début du cycle de vie et ayant une influence sur la qualité de vie à la retraite).

Ainsi, la première conséquence générale de cet ouvrage pour le processus d'élaboration des politiques est qu'il faut redoubler d'attention lorsque nous considérons les personnes âgées comme une catégorie distincte de la population, présentant des caractéristiques particulières aux fins d'élaboration des politiques. Nous avons appris que la « vieillesse » est un concept vague. La frontière réelle entre l'« âge d'or » et l'« âge moyen » n'est pas toujours bien définie et, en fait, elle évolue avec le temps. Par exemple, la plupart des études statistiques continuent d'utiliser l'âge de 65 ans comme frontière conventionnelle pour marquer le début de la vieillesse, parce que, à une certaine époque, cet âge était considéré comme l'âge normal

de la retraite. Toutefois, la récente tendance à la retraite anticipée rend ce seuil moins pertinent pour indiquer le passage d'un revenu gagné au recours à d'autres ressources financières.

La deuxième conséquence est qu'il faut articuler plus clairement les politiques par rapport à la gamme complète des relations actuelles entre les personnes appartenant à différents groupes d'âge. Certaines de ces relations sont structurées de façon officielle par les institutions publiques, par exemple dans les programmes gouvernementaux d'imposition et de transfert de revenus. D'autres relations, comme les obligations de réciprocité, surtout entre les membres d'une même famille<sup>9</sup>, sont moins officielles et sont structurées par les normes sociales locales. Le bien-être général des Canadiens résulte de la réunion de ces deux ensembles de relations.

La troisième conséquence générale sur le processus d'élaboration des politiques est qu'il faut élaborer les nouvelles politiques en tenant compte du cycle de vie dans son ensemble. Cette conséquence a déjà des répercussions, dans une certaine mesure, notamment dans le domaine des régimes de retraite. En effet, les politiques liées aux prestations de retraite et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite reposent clairement sur l'idée que certains aspects de la retraite doivent être considérés comme le résultat d'événements survenus à des étapes antérieures de la vie. Dans d'autres domaines toutefois, tels que les politiques en matière de soins médicaux et de soutien social, l'idée de l'élaboration des politiques prenant le cycle de vie comme unité d'analyse progresse plus lentement. Cependant, d'importantes mesures ont été prises en ce sens, notamment l'élaboration d'un « plan d'action pour les enfants ». Bien que ce projet de politique ait pour cadre une conception discutable des enfants en tant que catégorie distincte de la population, il repose néanmoins sur l'hypothèse selon laquelle

ce qui arrive à une personne dans son enfance a une influence sur ce que cette personne deviendra plus tard.

## Notes

- 1 Organisation de coopération et de développement économiques, *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris, OCDE, 1998.
- 2 Voir Marc Termote et Jacques Ledent, *L'avenir démolinguistique du Québec et de ses régions*, Québec, Conseil de la langue française, 1994. Une question particulièrement pertinente au vieillissement de la population concerne les effets éventuels du recours accru à l'immigration sur la marginalisation linguistique, et par le fait même sociale, des francophones âgés de Montréal.
- 3 Voir David Cheal, « Le vieillissement et l'évolution démographique », *Analyse des politiques*, vol. 26, n° spécial 2 (2000), p. S109-S122; Ellen M. Gee et Gloria M. Gutman (dir.), *The Overselling of Population Aging: Apocalyptic Demography, Inter-generational challenges, and Social Policy*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 2000.
- 4 Voir Susan A. McDaniel, « Échanges entre les générations : État, famille et travail », dans David Cheal (dir.), *Vieillesse et changement démographique dans un contexte canadien*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- 5 Voir Ingrid Arnet Connidis, « L'impact des tendances démographiques et sociales sur le soutien non structuré aux personnes âgées », dans David Cheal (dir.), *Vieillesse et changement démographique dans un contexte canadien*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- 6 *ibid.*
- 7 Voir Susan Underhill, Victor Marshall et Sylvie Deliencourt, *Options 45+ : HRCC Survey*, Toronto, Institut du développement humain, du parcours des âges et du vieillissement, Université de Toronto, 1997; Martine D'Amours, Frédéric Lesemann, Stéphane Crespo et Julie Beausoleil, *La sortie anticipée d'activité des travailleurs et travailleuses de 45 à 64 ans*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique, 1999.
- 8 D'Amours et Lesemann, *La sortie anticipée*.
- 9 Agnès Pitrou, « Vieillesse et famille : qui soutient l'autre? », dans *Lien social et politiques*, n° 38 (automne 1997), p. 145-158.

# Le Projet sur les Liens nord-américains : mise au point du programme de recherche

**André Downs,  
Sushma Barewal,  
Robert (Bob) Kunimoto,  
Frédéric Pilote et  
Roger Roberge,  
Projet de recherche  
sur les politiques**

*Il est primordial de déterminer les questions d'intérêt et les objectifs des Canadiens, de manière à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'action adéquat avant que les événements ne dégénèrent au détriment de l'économie canadienne.*

Les auteurs sont tous au Projet de recherche sur les politiques. André Downs est directeur principal de projets et est directeur du projet sur les Liens nord-américains. Roger Roberge est directeur de projet et Sushma Barewal, Robert (Bob) Kunimoto et Frédéric Pilote sont agents principaux de recherche en politiques.

## Introduction

Face à l'intensification de l'intégration économique nord-américaine des dernières décennies, le Canada s'est fixé un objectif clé en matière de politiques : tirer le maximum des avantages associés à son appartenance à l'espace économique nord-américain tout en sauvegardant le « style de vie canadien ».

D'une part, la bonne performance des exportations canadiennes, l'accroissement de la productivité et l'amélioration du niveau de vie depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) témoignent des avantages que le Canada retire d'une intégration économique nord-américaine accrue. D'autre part cependant, on craint une perte simultanée d'indépendance au plan des politiques, particulièrement en ce qui concerne les politiques sociales canadiennes et la sauvegarde l'identité canadienne.

La situation a été bouleversée à la suite des événements du 11 septembre 2001, qui ont ramené les questions de sécurité au premier plan du programme de politiques et renforcé l'importance stratégique d'assurer un accès sécuritaire du Canada au marché des États-Unis.

## Mise au point du programme de recherche

Dans ce contexte où les priorités des États-Unis ne reflètent pas nécessairement celles du Canada, il est primordial de déterminer les questions d'intérêt et les objectifs des Canadiens, de manière à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'action adéquat avant que les événements ne dégénèrent au détriment de l'économie canadienne.

À tout le moins, les politiques doivent être conçues pour avoir les effets suivants :

- réduire les effets « intimidants » des récents événements sur les initiatives commerciales;

- atténuer la perception négative selon laquelle le Canada n'est plus un point d'accès sécuritaire aux marchés des États-Unis.

En bref, nous devons déterminer quels éléments contextuels risquent de faire perdre les avantages économiques et sociaux découlant de la fluidité des échanges commerciaux et de la mobilité des facteurs. Voici quelques-uns des obstacles potentiels aux échanges commerciaux et aux investissements :

- les différences au plan des cadres de réglementation (p. ex., l'étiquetage, l'approbation des produits, les normes environnementales, la santé et la sécurité), qui restreignent les échanges commerciaux et le mouvement des investissements en forçant les entreprises à s'adapter à des exigences réglementaires différentes, ce qui entraîne une augmentation de leurs coûts;
- les mesures de sécurité, qui augmentent le temps nécessaire pour le passage à la frontière et, par le fait même, les délais dans la chaîne d'approvisionnement;
- les restrictions et les contraintes à la mobilité de la main-d'œuvre, qui pourraient nuire au commerce des services et réduire du même coup la concurrence dans le secteur des services et entraîner une répartition sous-optimale des ressources économiques;
- les contraintes de capacité des corridors de transport, qui ralentissent les échanges transfrontaliers et en augmentent le coût;
- le recours à des mesures commerciales unilatérales, telles les droits antidumping et les droits compensateurs, qui compromettent le flux des échanges commerciaux actuels et ont un effet « intimidant » sur les initiatives potentielles d'échanges.

Il faut reconnaître que le processus d'élaboration de politiques en vue d'une participation canadienne aux questions de frontières et de sécurité

est bien lancé. D'ailleurs, le gouvernement fédéral examine actuellement un bon nombre de ces questions. En particulier, la déclaration sur la frontière intelligente (décembre 2001) et le plan d'action en 30 points qui l'accompagne, ainsi qu'un programme de dépenses vigoureux pour les infrastructures de transport, répondront en grande partie aux préoccupations en matière de sécurité et d'infrastructures de transport. De plus, le besoin pressant d'aborder les questions de sécurité nécessite d'envisager une perspective d'élaboration de politiques dans les meilleurs délais comparativement à la perspective de recherche à moyen ou à long terme appropriée à l'analyse d'une intégration économique plus poussée. Ainsi, le Projet de recherche sur les Liens nord-américains (LNA) du PRP n'approfondira pas l'examen des options politiques pour répondre aux défis qui touchent la sécurité et les transports.

Les initiatives politiques proposées relativement à une intégration économique nord-américaine plus poussée ont été déterminées et elles correspondent aux recommandations formulées notamment par le ministre du Commerce international, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, l'Institut C.D. Howe, le Conference Board du Canada et le Forum des politiques publiques. De plus, plusieurs instituts de recherche des États-Unis ont émis des opinions et des recommandations semblables.

Cette convergence des opinions et des recommandations n'est pas étonnante, étant donné qu'il est notoire que l'accès économique sécuritaire au marché des États-Unis revêt une importance capitale pour le Canada. Afin de mener une analyse des politiques fondée sur des faits probants pour soutenir une perspective d'élaboration de politiques à moyen terme,

---

*... il est nécessaire d'étudier les trois avenues qui se présentent pour l'intensification de l'intégration de manière à se concentrer sur les options à long terme en cette matière auxquelles est confrontée chaque nation :*

- *un arrangement « ALENA-plus », qui se limiterait aux mesures supplémentaires en matière d'échanges et d'investissements qui pourraient mener à la constitution d'une union douanière au plein sens du terme avec un tarif extérieur commun;*
- *une « intégration accrue » viserait la signature d'accords sur d'autres sujets pour lesquels il y a des impacts transfrontaliers, notamment la migration, la gestion des ressources énergétiques et hydriques, les transports et infrastructures, les mesures de sécurité et les consultations sur la politique étrangère;*
- *l'option d'un « organisme supranational », qui impliquerait des arrangements modestes dans le traitement de questions ou de secteurs particuliers ou qui irait jusqu'à remplir des fonctions liées à la direction interministérielle et à la législation aussi ambitieuses que celles de l'UE.*

*Hakim and Litan, The Brookings Institution, 2002*

---

et compte tenu de cette convergence, le PRP se concentrera sur quatre questions particulières :

#### **Collaboration réglementaire internationale**

L'absence d'un terrain d'entente en fait de règlements, de règles et de normes continuera d'empêcher le Canada de tirer pleinement profit de l'intensification de l'intégration économique nord-américaine. Le gouvernement fédéral a déjà entrepris des démarches en ce sens à l'aide de la stratégie de réglementation intelligente. Cette stratégie vise à favoriser la santé et le développement durable, afin de contribuer à l'innovation et à la croissance économique et d'alléger le

fardeau administratif des entreprises.

Néanmoins, il faut entreprendre des recherches particulières et spécialisées pour répondre aux questions complexes de collaboration réglementaire nord-américaine de manière stratégique et coordonnée, notamment afin d'évaluer les grandes différences réglementaires entre le Canada et les États-Unis, qui peuvent avoir des impacts sur la fluidité des échanges commerciaux canado-américains, et les coûts et les avantages qu'entraînerait leur élimination.

D'autres recherches s'imposent également pour examiner l'efficacité de différents modèles de collaboration réglementaire internationale. À cet

---

*Nous devons nous assurer que nos approches réglementaires s'adaptent bien à l'espace économique nord-américain. Nous avons fait de grands progrès à cet égard dans l'ALENA, mais l'ALENA remonte déjà à dix ans et nous devons continuer à avancer. Nous devons chercher à élargir et à approfondir la coopération canado-américaine en matière de réglementation en réduisant encore plus les formalités et les tracasseries administratives qui entravent le commerce entre nos deux pays.*

*L'Honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, octobre 2002*

---

---

*Recommandation 30 : Lorsqu'il évaluera les mesures à prendre pour alléger le fardeau que l'existence de plusieurs systèmes réglementaires impose aux sociétés qui mènent des activités en Amérique du Nord et pour éviter les inconvénients d'une harmonisation réglementaire, le gouvernement du Canada, en consultation avec les provinces, devrait envisager sérieusement de conclure, avec ses partenaires de l'ALENA, des ententes visant une reconnaissance mutuelle des règlements existants. Selon ces ententes, les États reconnaîtraient le cas échéant les normes réglementaires des uns et des autres, ce qui faciliterait le commerce transfrontalier.*

*Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, 2002*

---

effet, il sera important de s'inspirer de l'expérience d'autres arrangements économiques internationaux, principalement de ceux de l'Union européenne (UE). Au cours des décennies qui ont suivi la signature du Traité de Rome, l'UE a mis en œuvre un certain nombre de modèles de collaboration réglementaire. Dans les années à venir, elle continuera à fournir un modèle, alors que jusqu'à dix nouveaux pays sont censés se joindre à ses rangs, ce qui nécessitera une harmonisation encore plus poussée. Les pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ainsi que d'autres pays qui ne font pas partie de l'Union, telle la Suisse, peuvent aussi apporter des renseignements fort pertinents.

En évaluant le potentiel d'une collaboration réglementaire entre le Canada et les États-Unis et en examinant les différentes approches qui se

présentent au Canada, cette initiative de recherche horizontale assurera une approche stratégique pour gérer les contraintes réglementaires qui empêchent le Canada de maximiser ses occasions d'échanges commerciaux et d'investissements nord-américains.

#### ***L'élimination des règles d'origine***

Tout en étudiant des façons de tirer profit de ses relations et arrangements actuels, le Canada examine aussi les prochaines étapes éventuelles vers l'intégration nord-américaine dans le cadre de sa réflexion sur les politiques à plus long terme. La perspective d'accroître la portée de l'espace économique et social nord-américain dans le contexte d'un arrangement post-ALENA, en instaurant une union douanière et, au bout du compte, un marché commun, ou encore d'en élargir la portée grâce à la zone de libre-échange des Amériques, présente des défis et des occasions considérables.

---

*Recommandation 31 : Le gouvernement du Canada devrait aborder l'intégration économique de l'Amérique du Nord sous deux angles. Les obstacles connus à une conduite efficace des transactions transfrontalières pourraient être éliminés de façon progressive, en accord avec les autres États parties à l'ALENA. D'autre part, sans prendre position quant au bien-fondé d'une union douanière nord-américaine, le Comité estimerait utile que le gouvernement entreprenne parallèlement un examen détaillé des avantages et des inconvénients de la notion d'union douanière dans le contexte nord-américain. Cette étude pourrait mesurer l'opportunité de prendre, entre autres, l'intégration de l'industrie nord-américaine de l'acier comme modèle d'une union douanière plus large, d'un type ou d'un autre.*

*Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, 2002*

---

Une des principales options politiques qui requiert une analyse en profondeur est celle d'éliminer les encombrantes règles d'origine qui subsistent à cause des écarts entre les protections tarifaires nationales à l'égard des pays qui ne font pas partie de l'ALENA. Cette option pourrait être envisagée avec l'établissement d'une union douanière au plein sens du terme, ou l'application de certaines des mesures menant à l'établissement d'une union douanière.

Les règles d'origine peuvent avoir des impacts néfastes sur les échanges et l'efficacité économique : premièrement les coûts d'observation s'ajoutent directement à la structure des coûts des entreprises; deuxièmement, de manière à répondre aux prescriptions relatives à la teneur en éléments nationaux, les règles d'origine peuvent contraindre les producteurs canadiens à acheter des matières brutes de fournisseurs moins efficaces; troisièmement, les efforts pour minimiser les répercussions sur les coûts des règles d'origine procurent une stimulation suffisante pour s'installer sur le marché le plus important.

On a estimé que la charge des coûts administratifs d'un système de règles d'origine se situe entre trois et cinq pour cent des coûts de la marchandise à la livraison, et que les coûts d'affectation pour les pays qui font partie de l'ALENA se situent entre deux et trois pour cent du PIB1. Harmoniser les barrières commerciales extérieures entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, et éliminer le système de règles d'origine de l'ALENA entraîneraient une importante réduction des coûts administratifs et des pertes d'efficacité qu'assument les entreprises; les procédures aux frontières s'en trouveraient également grandement allégées et les ressources publiques réaffectées vers d'autres priorités.

De ce fait, il est impératif de diriger des efforts de recherche vers l'étude des coûts et des avantages liés à l'intensification de l'intégration nord-américaine, grâce à l'élimination des règles d'origine et à la conclusion potentielle d'une union douanière avec les États-Unis et le Mexique.

Cette seconde initiative de recherche nécessiterait notamment une évaluation approfondie des différences entre les barrières tarifaires et non tarifaires du Canada et des États-Unis, des impacts régionaux et sectoriels d'une harmonisation des barrières commerciales, de la mesure dans laquelle une union douanière contraindra les options politiques canadiennes (particulièrement les politiques commerciales, mais également les politiques économiques et sociales), et des impacts potentiels d'une union douanière au plan de l'attrait du Canada pour les investisseurs étrangers.

### **Mobilité de la main-d'œuvre**

L'intensification de l'intégration économique nord-américaine nécessitera la multiplication des échanges de services, et donc un accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre. Une plus grande liberté de mobilité de la main-d'œuvre, tout comme une collaboration réglementaire et l'élimination des règles d'origine, offre la possibilité de mieux répartir les ressources tout en favorisant la concurrence.

Une main-d'œuvre hautement qualifiée est une composante essentielle d'une économie fondée sur le savoir, et elle représente souvent la contrainte la plus importante à l'ouverture de nouveaux marchés et à l'élaboration de nouveaux produits. Les restrictions actuelles en ce qui concerne les catégories de visas d'immigration ou de travail, la reconnaissance de l'accréditation, ou d'autres barrières non économiques, ont un effet néfaste sur la mobilité de la main-d'œuvre, et représentent conséquemment un obstacle à la croissance de chaque côté des frontières.

---

*Nous devons trouver des moyens d'améliorer les domaines techniques tels que les règles d'origine de l'ALENA. Nous avons réussi à libéraliser quelque peu les règles d'origine pour un certain nombre de produits, facilitant ainsi le respect des règles de l'ALENA et assurant l'admissibilité aux tarifs préférentiels. Nous devrions accélérer les efforts déployés à cet égard afin de réduire encore plus les coûts de transaction, de simplifier les formalités imposées aux entreprises et leur permettre de profiter de nos économies intégrées.*

*L'Honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, octobre 2002*

---

Le projet de recherche sur la mobilité de la main-d'œuvre est essentiellement la contrepartie de celui sur l'élimination des règles d'origine. Un examen des avantages potentiels de cette élimination concerne surtout le flux des échanges commerciaux de marchandises, tandis qu'une évaluation des contraintes actuelles affectant la mobilité de la main-d'œuvre concerne davantage les questions relatives aux échanges de services. L'étude des normes et systèmes d'accréditation existants et d'autres normes qui peuvent bénéficier d'une harmonisation est essentielle à l'élaboration d'une approche en vue d'une intégration semblable à celle proposée pour les marchandises.

Ce projet de recherche est grandement inspiré du programme de recherche conjoint d'Industrie Canada et de Développement des ressources humaines Canada, qui s'intéressent à des questions semblables. Le PRP se concentre principalement sur les aspects nord-américains.

### **Régions économiques transfrontalières**

L'intensification continue d'un axe économique nord-sud a provoqué une plus grande dépendance face à une structure des échanges et des investissements plus continentale que nationale (est-ouest), ainsi qu'à l'égard du rendement de secteurs économiques ou de l'élaboration de produits particuliers au sud de la frontière. Cette tendance pourrait contribuer à l'émergence de régions économiques distinctes caractérisées

par des pressions économiques, budgétaires et sociales qui peuvent concorder ou non avec les orientations du gouvernement fédéral.

L'existence de régions économiques transfrontalières fait de plus en plus l'objet de débats en matière d'élaboration de politiques et il faudra lui donner de la substance. De telles régions supranationales, caractérisées par une spécialisation économique et sectorielle et des réseaux économiques, politiques et sociaux particuliers, peuvent nécessiter une remise en question de certaines des politiques fédérales actuelles de manière à mieux faire face à la dynamique locale, tout en s'efforçant de maintenir une perspective nationale.

D'abord, le projet tenterait de situer ces régions et d'en cerner les caractéristiques. Les recherches connexes entreprises sur et aux États-Unis seraient aussi examinées afin d'évaluer l'évolution régionale de l'économie américaine. Ensuite, le projet évaluerait les répercussions sur la politique fédérale.

### **Conclusion**

Ce programme de recherche à plusieurs volets vise à mener une analyse fondée sur les faits pour les responsables de l'élaboration de politiques sur les options futures dans un contexte d'intensification de l'intégration économique nord-américaine, en particulier entre le Canada et les États-Unis. Il est primordial d'étudier les démarches supplémentaires qui serviraient à maximiser les avantages

[Traduction] [Nous devons] viser l'élimination de toutes entraves à la mobilité des gens entre les deux pays. Avec l'importance accrue du secteur des services et la croissance d'une économie fondée sur le savoir de chaque côté de la frontière, la libre mobilité des gens devient une composante intrinsèque de libre-échange. Dans le cadre de l'ALENA, les restrictions à la mobilité transfrontalière des professionnels sont allégées, mais il reste beaucoup à faire pour améliorer la mobilité de la main-d'œuvre de façon générale.

Le Conference Board du Canada, « *Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21<sup>st</sup> Century* », Briefing 2003

nets découlant de l'intégration nord-américaine et d'évaluer les risques éventuellement liés à de telles initiatives politiques.

De pareils efforts de recherche généreront des idées qui, en bout de ligne, affecteront l'attitude du public et les politiques gouvernementales dans les trois pays. Cependant, le programme de recherche présenté dans ce docu-

ment ne couvre qu'une partie des questions politiques et des problèmes auxquels est confronté le gouvernement du Canada dans le cadre de sa relation avec ses principaux partenaires commerciaux et à l'intégration nord-américaine. À mesure que des réformes et de nouvelles propositions de politiques verront le jour, d'autres efforts de recherche seront nécessaires.

## Références bibliographiques

Conference Board du Canada, *Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21<sup>st</sup> Century* Briefing, Ottawa, Le Conference Board du Canada, février 2003.

Hakim, Peter et Robert E. Litan (dir.), *The Future of North American Integration Beyond NAFTA*, Washington, The Brookings Institution, 2002.

Harris, Richard, *L'Intégration économique de l'Amérique du nord : problématique et recherche future*, Document de discussion no. 10, Industrie Canada. (Également dans le rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, novembre 2002).

Pettigrew, Pierre, *Notes pour une allocution de l'Honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international à la 8<sup>e</sup> cérémonie annuelle de remise des prix canado-américains d'excellence en affaires et au forum international des affaires*, Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, octobre 2002.

Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, Ottawa, CPAECI, décembre 2002.

## Une entreprise risquée

Peu après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, la crainte que les préoccupations en matière de sécurité n'entraient le commerce entre le Canada et les États-Unis était devenue une hantise; malgré tout, il y a eu très peu d'analyses systématiques de la vulnérabilité des exportations canadiennes en cas d'éventuelles perturbations frontalières liées à la sécurité.

Ce document nous fait comprendre la vulnérabilité des exportations canadiennes, des emplois reliés au secteur de l'exportation et des investissements face à d'éventuelles perturbations frontalières liées à la sécurité. Les auteurs ont recours à cinq critères d'évaluation de cette vulnérabilité : les caractéristiques physiques des marchandises exportées, les moyens de transport, la facilitation de substitution par le secteur de la production des États-Unis, le facteur temps et l'importance des mouvements de populations connexes aux exportations.

Les résultats donnent à penser que les perturbations frontalières représentent une menace pour des secteurs clés de l'économie canadienne; des secteurs qui totalisent 45 pour cent des exportations canadiennes, 390 000 emplois et 3,7 milliards \$ en investissements canadiens. Si cette évaluation est juste, un accès plus difficile au marché américain en raison d'un renforcement des mesures de sécurité à la frontière pourrait priver le Canada des avantages dont il bénéficie dans le cadre du libre-échange.

Par Danielle Goldfarb et William B.P. Robson, *Risky Business: U.S. Border Security and the Threat to Canadian Exports*, Institut C.D. Howe, Commentary No. 177, March 2003. On peut consulter ce commentaire en anglais seulement à l'adresse [http://www.cdhowe.or/pdf/commentary\\_177.pdf](http://www.cdhowe.or/pdf/commentary_177.pdf). Disponible le 8 mai 2003.

# Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion : mise en place d'un cadre stratégique

Jean-Pierre Voyer

*On comprend de mieux en mieux que l'exclusion résulte souvent de nombreux facteurs individuels, familiaux et sociaux qui se renforcent négativement, d'où la nécessité de trouver des approches plus coordonnées et globales menant à des solutions.*

Jean-Pierre Voyer est directeur exécutif du Projet de recherche sur les politiques.

L'article qui suit est une refonte d'un exposé présenté par Jean-Pierre Voyer à Ottawa, le 27 mars 2003, dans le cadre d'une conférence ayant pour thème « Bâtir un programme de recherche pour l'inclusion sociale », organisée par le Conseil canadien de développement social et Développement des ressources humaines Canada. La version anglaise intégrale de l'exposé se trouve à l'adresse : <http://www.ccsd.ca/events/inclusion/papers/voyer.pdf>. Disponible le 7 mai 2003.

J'ai l'intention de présenter les idées de base d'un cadre stratégique susceptible d'orienter la recherche en vue de l'amélioration de nos politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Je m'en tiendrai à un niveau assez général, bien que bon nombre d'entre vous savez que plusieurs ministères fédéraux, chapeautés par le PRP, participent au nouveau projet de recherche « Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion ». Pour le moment, le projet consiste principalement en un exercice interne de recherche de données – étape à la fois nécessaire et importante qui guidera nos futures orientations en matière de consultation et d'élaboration de politiques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Dans les pays de l'OCDE, on réfléchit beaucoup à des politiques qui pourraient permettre de trouver de meilleures solutions aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion.

- Au-delà d'un manque de revenu à un moment donné dans la vie, le problème est de plus en plus assimilé à un manque persistant de revenu et de ressources pour permettre aux gens une réelle participation à l'économie et à la société. Ces nouvelles perspectives ont nettement bénéficié de la production récente de données longitudinales qui permettent désormais d'étudier la dynamique de la pauvreté et de l'exclusion, sa persistance tout au long d'une vie et le rôle joué par les caractéristiques individuelles et familiales, ainsi que l'emploi.

- On a beaucoup appris de l'efficacité des politiques qui aident les gens à faire la transition entre le chômage et le marché du travail. De plus, on comprend mieux les éléments de certains programmes de transfert, comme l'assurance-emploi ou l'aide sociale, qui découragent la recherche d'un emploi. Ainsi, on a pu s'intéresser davantage aux politiques de « mise au travail des chômeurs ».
- On comprend de mieux en mieux que l'exclusion résulte souvent de nombreux facteurs individuels, familiaux et sociaux qui se renforcent négativement, d'où la nécessité de trouver des approches plus coordonnées et globales menant à des solutions. En ce sens, les interventions ont pris une orientation plus holistique, tant au niveau de la personne assistée que de la volonté de coordonner des cadres plus vastes de politiques coordonnées.
- On comprend de mieux en mieux l'étendue du handicap et en particulier sa persistance. Au Canada, par exemple, des recherches menées par le DRHC montrent que la pauvreté persistante se concentre chez cinq groupes à haut risque : les personnes souffrant d'incapacités limitant le travail, les nouveaux immigrants, les mères monoparentales, les personnes âgées seules (jusqu'à l'âge de la retraite) et les Autochtones.
- En Europe, on élabore de nouvelles approches stratégiques pour mesurer et cerner le problème d'exclusion ; l'expérience du Royaume-Uni se révèle particulièrement intéressante. Dans certains pays, en majorité

européens, on constate un regain d'intérêt envers le concept de revenu de base pour tous - sur un an ou sur toute une vie. Cas unique au Canada et rare dans le reste du monde, le Québec a récemment promulgué une loi traitant explicitement de la pauvreté et de l'exclusion.

- On voit de plus en plus le problème dans un contexte de droits fondamentaux de la personne. Il faut envisager la politique sociale dans le contexte de la Charte et du point de vue des lois qui favorisent une telle politique. Sur le plan des droits de la personne, de la pauvreté et de l'exclusion, il faut absolument combler ce qui apparaît comme un fossé entre le point de vue canadien dans la formulation des conventions internationales et l'élaboration de politiques au plan national.

Les implications de ces nouvelles orientations sur l'élaboration des politiques ne sont pas encore claires – en particulier parce qu'elles seraient appliquées à un cadre de politiques qui, à tout prendre, fonctionne déjà relativement bien. Cependant, une nouvelle vision des choses n'oblige pas nécessairement à modifier les politiques actuelles. Les résultats empiriques de nouvelles données longitudinales sont souvent provisoires. Aucun consensus n'a encore été établi sur le sens fonctionnel de concepts tels que l'exclusion sociale. Une recherche sérieuse s'impose pour permettre l'évaluation du potentiel de ces nouvelles orientations en vue de l'élaboration de politiques au Canada.

### Un cadre stratégique est un prérequis à une recherche sérieuse sur les politiques

Une recherche cohérente sur les politiques doit s'appuyer sur un cadre intellectuel structuré. Par cadre

stratégique, j'entends un document ou un ensemble de documents donnant à tous les intervenants (chercheurs, concepteurs de politiques, politiciens, représentants des pauvres et des exclus) la possibilité de mettre en commun leurs idées sur les orientations futures et d'harmoniser leurs activités. On y trouverait entre autres une terminologie commune, les leçons tirées de l'élaboration de politiques et de l'efficacité des programmes, et les principes généraux liés à la portée et aux objectifs des futures politiques.

Je m'attarderai ici à cinq caractéristiques d'un tel cadre stratégique, en commençant par la terminologie.

#### Une terminologie commune

Pour élaborer un cadre pratique, il faut tout d'abord s'entendre sur la terminologie. Toute ambiguïté dans la description des objectifs constitue un obstacle au processus.

L'élaboration de politiques dans ce domaine est truffée de concepts mal définis en trop peu de mots. Par exemple, on attribue souvent de nouvelles définitions à des termes dont le sens premier est toujours en vigueur. Prenons l'exemple de la pauvreté.

Pour la plupart, « pauvreté » est liée à « faible revenu ». Selon le *Petit Robert*, la pauvreté est « l'état d'une personne qui manque de moyens matériels, d'argent; insuffisance de ressources. C'est également le concept qui sous-tend de nombreuses mesures statistiques de la pauvreté, telles les Mesures de faible revenu (MFR) et le Seuil de faible revenu (SFR). Cependant, certains élargissent la définition. La récente législation québécoise définit la pauvreté comme la « condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir

son autonomie économique et favoriser son inclusion active dans la société québécoise ». Cette définition s'inscrit dans les conventions des Nations Unies et dans les récentes réflexions qui adoptent une approche plus multidimensionnelle de la pauvreté. Elle va bien au-delà de la notion d'insuffisance de ressources matérielles et englobe la notion générale d'exclusion sociale.

La question n'est pas de savoir qui a tort ou raison. Il existe d'excellents terrains propices à l'utilisation de concepts dans des contextes différents avec des sens différents – surtout si, en essayant de trouver de nouvelles solutions, comme nous le faisons tous, on tente de se débarrasser des ses œillères. Cependant, il risque de se créer une grande confusion si les experts en politiques déforment le langage utilisé par le public.

Je m'attends à ce qu'une terminologie commune donne naissance à des adjectifs et des expressions plutôt lourds : « pauvreté basée sur un niveau de revenu relatif », « pauvreté multidimensionnelle », « exclusion basée sur un manque de ressources » ou « exclusion basée sur un manque de participation ». À cette étape toutefois, il est préférable de privilégier la cohérence par rapport à l'élégance.

Autour des différents concepts de pauvreté et d'exclusion gravitent d'autres concepts qui doivent être définis de façon cohérente. Équité, égalité, cohésion, inclusion, universalité, cible et dignité en sont des exemples. De même, il est important d'établir une terminologie commune pour décrire les outils et les indicateurs essentiels. Par exemple, l'expression « investissement social » sert à l'examen des politiques de développement des ressources humaines, dont le but est de changer de façon significative

la vie des gens. Malheureusement, dans la pratique, elle se confond avec « dépense sociale ».

Mettre de l'ordre dans le langage est fastidieux mais indispensable au progrès. Je ne dis pas qu'il faille interrompre toute recherche en attendant de trouver la terminologie à employer :

*Nos outils actuels ne sont pas adaptés à l'hétérogénéité des sujets d'étude.*

la pause serait éternelle. Je dis qu'il faut s'attaquer plus tôt que tard à cette étape fondamentale.

### **Redéfinition des objectifs et de la représentation d'un avenir meilleur**

Un cadre stratégique permettrait une révision des principes sous-jacents aux objectifs à moyen et à long termes. Par exemple, quel genre de « filet de sécurité » convient dans un monde centré essentiellement sur l'investissement en capital humain? Devrait-on encourager la création de comptes pour l'apprentissage et la formation individuelle, afin de permettre aux gens de prendre en main l'enrichissement de leur propre capital humain? Ou devrait-on plutôt se concentrer sur la mise en œuvre d'infrastructures d'apprentissage, allant des services offerts à la petite enfance aux institutions d'enseignement pour adultes? Les réponses reflèteront des considérations pragmatiques autant que des facteurs fondamentaux liés au contrat social – la responsabilité de chaque individu et celle de l'État. À défaut de pouvoir fournir des réponses, un cadre stratégique apportera un langage et un ensemble de principes qui s'en approcheront.

### **La taille de l'enveloppe**

Un cadre stratégique définirait les principes régissant la portée des politiques à mettre en œuvre. Plus on élargit les objectifs, plus on augmente le nombre d'outils et d'intervenants. Une évidence qu'on oublie souvent lorsqu'on s'efforce de faire le lien entre

l'importance des objectifs proposés et la portée du processus d'élaboration des politiques.

- Si on se limite aux politiques de lutte contre la pauvreté, définie comme un « faible revenu à un moment donné », on se retrouve avec l'enveloppe du système traditionnel de transfert de taxes – pensions, assurance-emploi, crédits d'impôt remboursables, aide sociale et autres. Jusqu'à un certain point, les gens principalement concernés par les sujets liés à l'équité, l'exclusion et les faibles revenus contrôleront les organes de décision (et ceux qui seront consultés et impliqués dans le processus).
- Si on étend le concept de pauvreté aux facteurs qui, par exemple, excluent des personnes du marché du travail, on ajoute au système de transfert de taxes un large éventail de services sociaux et de services à l'emploi. C'est la vision qui semble implicite dans les courants de pensée actuels, qui mettent l'accent sur les dynamiques de la pauvreté, les déterminants des faibles revenus et du chômage et l'augmentation des interventions holistiques sur le plan du passage de l'aide sociale ou du chômage au marché de l'emploi. On vise toujours les personnes les

plus défavorisées en portant une attention particulière à la prévention et les politiques portent essentiellement sur un manque temporaire de ressources.

- Si on étend davantage la portée aux facteurs qui empêchent des personnes de jouer pleinement leur rôle dans la société, les systèmes de justice pénale, d'éducation et de santé s'ajoutent à l'enveloppe. Ce sont ces systèmes qui apportent un savoir-faire empêchant l'exclusion du marché du travail, ou qui allègent les problèmes de santé et de sécurité nuisant à une vie normale en société. Ce sont majoritairement les gens préoccupés par l'éducation, le savoir-faire, la sécurité et la santé de toute la population qui contrôlent le processus d'élaboration des politiques associé à cette enveloppe. La ligne d'action et les intervenants sont très différents de ceux des programmes précédents.
- La portée la plus large d'inclusion ou de cohésion sociale forcerait à une redéfinition des objectifs socio-économiques et culturels, voire à un changement de culture dans les lieux de travail et les communautés au nom d'une inclusion et d'un respect de la diversité plus grands. L'enveloppe s'élargirait aux pratiques des employeurs et des syndicats, des communautés et des sociétés civiles – et aux politiques gouvernementales, souvent trop retreintes, qui affectent ces pratiques.

L'élaboration de politiques sur la pauvreté et l'exclusion est un exercice de jonglerie délicat : il faut viser assez haut pour trouver les vrais problèmes tout en faisant preuve d'habileté et n'envisager que les solutions réalisables.

## Pressions sur les politiques et sur les solutions indispensables

En matière de pauvreté et d'exclusion, un cadre stratégique identifierait des orientations à prendre et, surtout, prévoirait les besoins futurs. L'analyse du DRHC mentionnée plus haut démontre une concentration grandissante de la pauvreté chez cinq groupes à haut risque, un indice que de futures pressions s'ajouteront aux politiques – en plus de celles des sans abri, des travailleurs à faible revenu et des enfants vivant dans la pauvreté.

On définit la pauvreté et l'exclusion de façon relative, par rapport à l'ensemble de la société. Les caractéristiques des personnes qui la composent peuvent évoluer rapidement, de même que, par ricochet, celles des personnes qui en sont exclues. Par exemple, supposons qu'il existe une norme selon laquelle la majorité des familles possèdent deux revenus, principalement dans les secteurs du savoir et des services, et un pouvoir de décision plus important concernant la conciliation travail/famille – entre autres, les soins aux enfants et aux aînés, le temps accordé à la formation continue et le moment de la retraite. Dans un tel monde, les personnes possédant peu de compétences et un foyer instable pourraient être exclues.

Un cadre stratégique contribuerait à cerner les politiques nécessaires pour combler ces demandes en constante évolution et les priorités découlant des nouvelles expériences. Les suppléments en revenus (tels les crédits d'impôt sur les revenus du travail aux États-Unis et au Royaume-Uni, ou les expériences en matière de « mise au travail des chômeurs » menées au Canada) et les comptes à vie sont des

exemples manifestes d'instruments qui pourraient être utilisés avec profit dans n'importe quel cadre stratégique.

Prenons les comptes individuels à vie – les REÉR, les comptes d'apprentissage individuels ou éducationnels. Dans quelles circonstances deviennent-ils pertinents? Aujourd'hui, le débat est trop souvent orienté sur des considérations idéologiques alors qu'en réalité, les comptes à vie ne respectent aucune idéologie. Ils peuvent servir à la privatisation des pensions, au finance-

*Les effets réels d'une politique sont guidés tant par la combinaison des instruments mis en place que par sa conception.*

ment des soins de santé et même à l'assurance emploi. Ils peuvent également être utilisés dans la collectivité pour offrir, par exemple, une assurance à tous les citoyens à la naissance ou à la graduation. Ils pourraient constituer simplement une variante des plans destinés à offrir un revenu de base à tous. Dans le domaine des pensions, la Suède a mis en place, au sein de son système de pension par répartition, un compte semblable au REÉR, qui est obligatoire.

Les effets réels d'une politique sont guidés tant par la combinaison des instruments mis en place que par sa conception. De nos jours, l'équilibre entre instruments fiscaux et paiements de transfert, entre soutien au revenu et services, entre services et information, entre programmes universels et ciblés est principalement le résultat de procédés *ad hoc*, souvent budgétaires. Un cadre stratégique ne pourrait et ne devrait remplacer la conciliation pratique des divers intérêts implicites à ces procédés. Cependant, il pourrait conférer une certaine transparence aux procédés et encouragerait la

tenue d'un débat plus éclairé sur les conséquences d'un changement du niveau d'importance de plusieurs programmes.

## Indicateurs de mesure et priorités de recherche

En dernier lieu, un cadre stratégique définirait les critères nécessaires aux statistiques et à la recherche soutenant des politiques selon le niveau d'importance de leurs objectifs.

Une dimension pourrait s'attaquer aux statistiques, aux outils de recherches et aux priorités d'analyse. Il est important de comprendre à quel point le but à atteindre est distant. Nos outils actuels ne sont pas adaptés à l'hétérogénéité des sujets d'étude. Les données présentées dans l'article de Geoff Rowe sont un exemple d'information pertinente à notre quête, mais elles se rapportent à l'ensemble de la population. Les exigences imposées à la recherche se multiplient lorsqu'on étudie les populations vulnérables.

Cependant, il est important de souligner le chemin parcouru. Les technologies actuelles accroissent les capacités de recherche et de collecte de preuves empiriques intéressantes : on a accumulé de nouvelles données sur de petits groupes de personnes comme les Autochtones. Le DRHC a noté qu'au sein des cinq groupes à haut risque, les données longitudinales sont de plus en plus accessibles. Il y a lieu d'être optimiste si les cadres intellectuels définis s'avèrent exacts, et si on peut obtenir l'aide institutionnelle

nécessaire pour entamer et poursuivre la recherche et la collecte des données. Un cadre stratégique pourrait y contribuer grandement.

Une autre dimension consisterait en l'établissement de nouvelles priorités d'expérimentation tant à grande échelle qu'à celle d'expériences en laboratoire beaucoup moins coûteuses dans le domaine social. Le Projet canadien de l'autosuffisance, qui a tiré de bons résultats de son expérience de revenu supplémentaire pour les mères monoparentales, est reconnu à travers le monde. Pourquoi ne pas l'appliquer à grande échelle? Doit-on en faire l'expérience avec la communauté autochtone et les gens qui ont des incapacités limitant le travail? Un cadre stratégique fournirait des lignes directrices décrivant les conditions propices à la réussite de telles initiatives et déterminerait les étapes à venir.

Je conclurai en soulignant les frustrations et inanités qui peuvent surgir lorsqu'on s'efforce désespérément d'établir un programme impliquant statistiques, recherche et responsabilités, indépendant des autres éléments du cadre stratégique dans lequel il s'inscrit. Le choix des groupes de population à étudier, des objectifs à atteindre et des instruments à utiliser est critique. Sans consensus sur ce plan, la roue risque de tourner dans le vide. Cependant, la bonne volonté de partenaires travaillant dans un cadre bien défini peut déplacer des montagnes.

## L'importance de l'eau

À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, la Terre et ses formes de vie diverses, notamment ses six milliards d'être humains, font face à une grave crise de l'eau. Cette crise résulte essentiellement de nos modes de gestion des ressources hydriques inadaptés.

En réalité, les problèmes d'attitude et de comportement résident au cœur de la crise. Nous connaissons la plupart de ces problèmes et, le plus souvent, à quel niveau ils se situent. Nous disposons de plus des connaissances et de l'expertise suffisantes pour les surmonter. Nous sommes aussi très au fait de concepts remarquables, tels que l'équité et la durabilité. Toutefois, l'inertie des dirigeants ainsi que l'absence d'une prise de conscience du problème par la population mondiale sont des preuves que nous n'avons pas appliqué les mesures correctives nécessaires.

*Le Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau* est une importante initiative du Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau des Nations Unies. Le rapport pose les bases d'un système de suivi et d'information et de l'élaboration d'un ensemble de méthodologies et de données standardisées. Il est divisé en six grandes parties : un historique, une évaluation des ressources mondiales en eau, un examen des besoins, des utilisations et des demandes, une étude minutieuse de la gestion de l'eau, sept études de cas faisant ressortir l'importance de différents scénarios, des conclusions et des annexes.

Pour obtenir un exemplaire du *Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau*, visitez le site [http://www.unesco.org/water/wwap/press\\_corner/index\\_fr.shtml](http://www.unesco.org/water/wwap/press_corner/index_fr.shtml). Disponible le 8 mai 2003.

# Les performances environnementales du Canada et des États-Unis : Explorer les possibilités de convergence

**Victoria Rowbotham,  
Environnement Canada et  
John Moffet, Stratos Inc.**

*Le concept de convergence avec le degré de performance industrielle des États-Unis pourrait permettre au Canada de profiter de ses liens économiques avec les États-Unis, tout en préservant son approche exclusive quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs.*

Victoria Rowbotham est conseillère principale, Analyse de la fondation et prévention de la pollution de l'air à Environnement Canada, John Moffett est consultant pour Stratos Inc., dans le domaine des stratégies sur la durabilité et la loi et les politiques environnementales.

**A**u cours des dernières années, le degré d'intégration économique canado-américaine s'est considérablement accru, particulièrement dans les principaux secteurs industriels du Canada. Cette hausse a été accentuée par les règles commerciales de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et par la tendance grandissante à la mondialisation des marchés. L'intégration a été renforcée par les préoccupations en matière de sécurité aux frontières depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, ce qui a resserré les liens de coopération sur le plan de la sécurité entre le Canada et les États-Unis. La tendance favorable à l'intégration économique donne lieu à de nouveaux défis environnementaux et à de nouvelles possibilités pour le Canada d'atteindre ses objectifs en cette matière. Une des questions importantes pour les responsables de l'élaboration des politiques est de savoir comment récolter les retombées économiques de ce marché intégré tout en préservant la souveraineté canadienne à l'égard du choix et de l'atteinte de ses objectifs environnementaux et sociaux.

À l'automne 2002, Environnement Canada a lancé le projet d'élaboration d'un *cadre analytique de convergence*. Ce cadre pourrait servir à explorer les avantages de la convergence avec le degré de performance environnementale des États-Unis, en fonction de chaque cas. Il est destiné à fournir un outil de collaboration entre les gouvernements, l'industrie et les autres parties intéressées afin qu'ils explorent les avantages de la convergence, dans les cas où la performance environnementale des Américains semble meilleure et où le fait d'égaliser ce haut degré de performance pourrait avoir des retombées stratégiques pour l'économie canadienne. Le concept de convergence avec le degré de performance industrielle des États-Unis – par opposition à l'importation des exigences américaines – pourrait permettre au Canada de profiter de ses liens économiques avec les États-Unis, tout

en préservant son approche exclusive quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs.

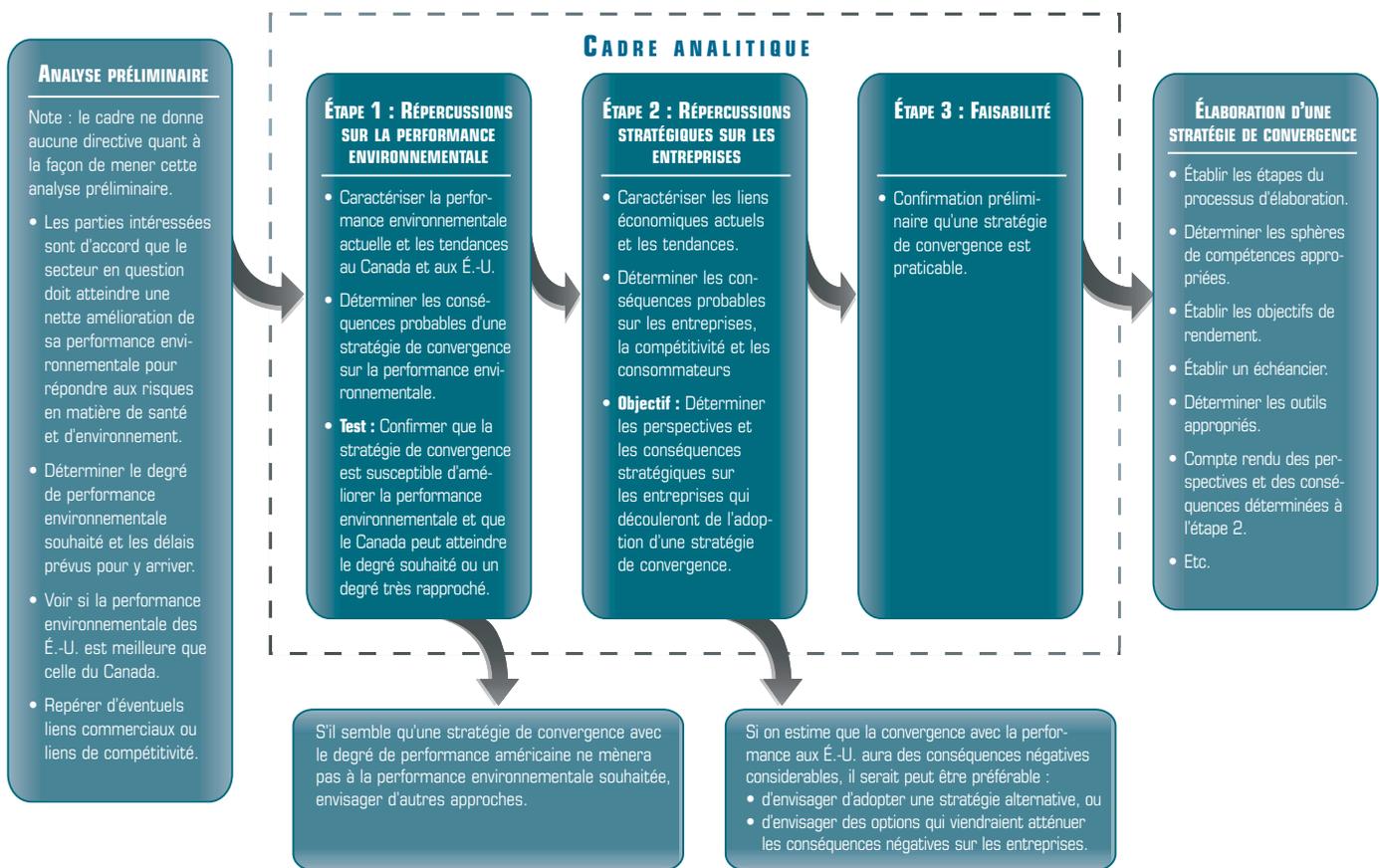
Un des objectifs majeurs de l'élaboration de ce cadre est d'éviter les débats prolongés et les controverses inutiles qui caractérisent souvent le développement de plans sectoriels abordant les problèmes environnementaux. Le cadre n'a pas été élaboré dans le but d'évaluer le concept de convergence ou d'en faire la promotion en général. Il est plutôt destiné à être appliqué en collaboration, au cas par cas, lorsqu'on a pris la décision d'améliorer la performance environnementale d'un secteur, d'un produit ou d'un processus en particulier. Dans le cas où la performance environnementale est plus élevée aux É.-U., une stratégie de convergence ascendante est une des options envisageables pour atteindre l'objectif de performance. Le cadre permet au gouvernement, à l'industrie, aux groupes environnementaux et aux autres parties intéressées en cause d'explorer les avantages d'une telle stratégie dans une situation donnée.

Le cadre est neutre en qui concerne les sphères de compétences en jeu et les moyens d'action à entreprendre. Si, dans un cas précis, son usage laisse entrevoir que la convergence peut favoriser les chances d'atteindre les objectifs environnementaux souhaités, de façon à créer des ouvertures stratégiques pour les entreprises canadiennes, il faut alors entamer une démarche plus systématique afin d'élaborer une stratégie détaillée et de déterminer quels seront les outils à mettre en œuvre. La nature des cas déterminera quelles sphères de compétences et autres parties intéressées prendront part à cette stratégie.

L'élaboration du cadre a été parrainée par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement fédéral. En plus d'encourager une politique de recherche de longue haleine, le PRP offre un espace de recherche où les ministères peuvent prendre du recul face aux politiques et aux programmes

**FIGURE 1:**

**Schéma du cadre**



et explorer de nouvelles façons de faire. Environnement Canada a mis sur pied une équipe de recherche fédérale ainsi qu'un groupe consultatif externe pour diriger l'élaboration du cadre. L'équipe du projet fédéral regroupait des représentants d'Environnement Canada, de Ressources naturelles Canada, d'Industrie Canada, des Affaires étrangères et du Commerce international, de Transports Canada, de Santé Canada et du Bureau du Conseil privé. Le groupe consultatif externe comprenait des personnes issues des communautés environnementale et commerciale, qui ont apporté des points de vue diversifiés et précieux sur la convergence.

**Qu'est-ce que le cadre de convergence?**

Le cadre s'inscrit dans une suite de mesures que les gouvernements et les autres parties intéressées peuvent prendre pour élaborer une stratégie de convergence. Il fournit un outil analytique relativement simple basé sur des questions essentielles et des facteurs clés permettant d'examiner les avantages de la convergence, en tant que stratégie d'amélioration de la performance environnementale dans deux domaines : les installations des principaux secteurs industriels et les produits.

La Figure 1 illustre de quelle façon le cadre s'insère entre une analyse préliminaire et la conception subséquente et détaillée d'une stratégie particulière.

**Analyse préliminaire**

Avant de mettre les éléments du cadre en pratique, il est important pour les gouvernements et les parties intéressées de procéder à une analyse préliminaire afin de se convaincre des points suivants :

- Les gouvernements, l'industrie et les autres parties intéressées reconnaissent que le secteur en jeu doit atteindre une nette amélioration d'une ou plusieurs situations environnementales bien définies pour répondre aux risques liés à la santé humaine ou à l'environnement.
- Le gouvernement a clairement cerné ses attentes quant au degré d'amélioration de performance

environnementale qu'il veut atteindre et a évalué les délais qui devraient suffire pour y arriver.

- Nous avons des preuves attestant que la performance environnementale dans ce secteur est plus élevée aux États-Unis qu'au Canada.
- Nous avons des preuves attestant que les entreprises canadiennes peuvent tirer des avantages stratégiques de l'adoption d'une stratégie de convergence.

Le cadre ne donne aucune directive quant à la façon de mener cette analyse préliminaire. Les gouvernements ont recours à divers procédés et à divers outils afin de déterminer le besoin de répondre aux risques concernant la santé ou l'environnement et de cerner les attentes ou cibles environnementales appropriées à certains secteurs industriels. Ces processus et le choix de ces outils reposent sur une expertise rigoureuse et une contribution du public afin de cerner et de caractériser les risques sur les plans de la santé et de l'environnement. Les résultats serviront de point de départ à l'exploration des moyens à prendre afin d'atteindre les objectifs en matière d'environnement et de santé. La stratégie de convergence avec les degrés de performance des Américains peut être une option viable si la performance de ces derniers semble meilleure que celle des Canadiens, si l'industrie canadienne est déterminée à améliorer sa performance et si elle est consciente de la possibilité d'arriver à une amélioration significative des retombées économiques dans le cas où elle adopterait une stratégie de convergence. Avec ce cadre, les gouvernements et les autres parties intéressées disposeront d'un outil pratique pour explorer les avantages de l'option de la convergence.

### Les trois étapes du cadre analytique de convergence

La cadre lui-même renferme trois grandes étapes : au cours de la première étape, nous tenterons de confirmer qu'une stratégie de convergence

améliorera très probablement la performance environnementale des Canadiens pour l'amener aux degrés souhaités, énoncés lors de l'analyse préliminaire (généralement, les attentes face à la performance environnementale). Cette étape commence par une caractérisation de l'état de la situation – la description du niveau de performance actuel des Américains et des Canadiens, en tenant compte des écarts régionaux et des différences majeures entre les installations dans un secteur donné, ainsi que les changements possibles. Ensuite, il s'agit de

*Une des étapes cruciales est l'élaboration de mesures d'exécution précises et efficaces qui amèneront les sphères de compétences appropriées, les représentants sectoriels et les autres parties intéressées autour d'une même table.*

déterminer les changements qui surviendront probablement dans la performance environnementale des Canadiens à la suite de l'adoption d'une stratégie de convergence visant à atteindre la performance des Américains. La question principale de la première étape est de savoir si la stratégie de convergence est susceptible d'améliorer la performance environnementale du Canada au degré souhaité ou à un degré très rapproché.

En supposant que la première étape confirme la viabilité d'une stratégie de convergence en matière d'environnement, la deuxième étape renseigne sur le potentiel de compétitivité et sur les incidences sur les entreprises de l'adoption d'une telle stratégie. Cette étape commence elle aussi par une caractérisation de la situation actuelle, qui fournit l'information requise pour déterminer quelles sont les diverses répercussions sur les entreprises. Celles-ci peuvent inclure un sentiment de confiance et des avantages réglementaires résultant de l'élaboration d'une approche canadienne en vue d'atteindre le degré de performance des Américains. D'autres répercussions peuvent toucher les domaines de la productivité, de l'innovation, de la diffusion de nouvelles techniques et de

nouvelles technologies; il peut aussi y avoir des incidences sur l'accès au capital, sur la réputation, sur les échanges, sur l'accès au marché, ainsi que des effets sur les consommateurs.

L'objectif principal de la deuxième étape est de déterminer les perspectives commerciales stratégiques et les répercussions éventuelles de l'adoption d'une stratégie de convergence. Dans le cas où, à la deuxième étape, on envisage des conséquences positives ou neutres sur les entreprises, on peut alors pousser l'analyse plus loin et passer à l'étape suivante. Toutefois,

dans le cas où à la deuxième étape, on constate des conséquences négatives considérables, il peut être souhaitable de mettre le cadre de côté et d'envisager quelles sont les autres stratégies qui permettraient d'atteindre la performance environnementale visée et de les comparer à l'option d'une stratégie de convergence. Parfois, il existe peut-être des façons d'atténuer ces conséquences négatives sur les entreprises dans les étapes ultérieures de l'élaboration d'une stratégie de convergence en particulier.

Avant d'entreprendre la troisième étape, il faut établir les conditions de faisabilité d'une stratégie de convergence. L'objectif est de faire un « examen objectif » afin de s'assurer qu'aucun obstacle sérieux, au plan juridique, administratif ou politique, n'entrave le processus de création d'une stratégie de convergence.

### Élaboration d'une stratégie de convergence

En dernier lieu, comme l'illustre la Figure 1, si le cadre indique qu'un cas est propice à l'élaboration d'une stratégie de convergence, les gouvernements et autres parties intéressées devront passer à un stade

d'élaboration et de mise en œuvre plus systématique. Avec la mise en application du cadre, on aura repéré les avantages de la convergence et établi un point de départ pour cerner les éléments d'une stratégie de convergence déterminée (p. ex. les niveaux de performance ciblés, les délais prévus pour atteindre le niveau de performance, les zones où les entreprises ont plus de latitude, etc.)

Une des étapes cruciales est l'élaboration de mesures d'exécution précises et efficaces qui amèneront les sphères de compétences appropriées, les représentants sectoriels et les autres parties intéressées autour d'une même table. La nature de cette démarche, où les sphères de compétences sont déterminées, dépendra du problème et du cas en jeu. L'objectif de cette démarche est de déterminer les moyens d'égaliser le degré de performance des Américains, ainsi que de choisir les outils et les parties qui les utiliseront. Ce processus tiendra compte de la gamme complète des outils pouvant ouvrir la voie à l'amélioration des performances environnementales au Canada.

### Les étapes ultérieures

Environnement Canada explore les études de cas éventuelles où il pourrait utiliser le cadre analytique de convergence. Les gouvernements fédéral et provinciaux, les grandes associations sectorielles et les autres parties intéressées examinent actuellement des études de cas prometteuses. Nous sommes assurés que l'outil qui constitue le cadre analytique contribuera à déterminer les possibilités où la convergence avec les performances américaine est envisageable et concorde avec nos propres objectifs environnementaux. Nous espérons que nous susciterons des initiatives et des démarches visant à élaborer des stratégies de convergence, dans les cas où la mise en œuvre du cadre analytique révèle des avantages des points de vue environnemental et commercial.

## Du 19 au 20 août 2003

### Inclusion sociale, capital social et processus d'élaboration de politiques

2003 L'International Institute on Social Policy de l'université Queen's (QIISP) (Kingston, Ontario)

Le QIISP subventionne un atelier d'été annuel qui rassemble des hauts fonctionnaires et des responsables de l'élaboration politiques pour examiner les récents résultats des recherches et discuter des grandes orientations en matière de politique sociale. Le QIISP, dirigé par l'école d'étude des politiques de l'Université Queen's, en partenariat avec le Projet de recherche sur les politiques et Développement des ressources humaines Canada, a comme principal objectif le transfert des connaissances. Le programme de cette année comprend des séances portant sur l'inclusion sociale et les options politiques, le capital social et les programmes sociaux, ainsi le processus d'élaboration de nouvelles politiques sociales.

## Du 15 au 19 septembre 2003

### Gaining from Migration: A Global Perspective on Opportunities for Economic and Social Prosperity

Huitième conférence internationale de Metropolis (Vienne, Autriche)

Cette conférence portera sur les occasions qui découlent d'un programme d'immigration à la fois fiable et accueillant pour les pays hôtes et les pays d'origine des immigrants. Il est possible d'obtenir de plus amples renseignements en se rendant à l'adresse suivante : <[www.international.metropolis.net](http://www.international.metropolis.net)>.

## Du 24 au 25 novembre 2003

### Les occasions et enjeux de la diversité : quel rôle pour le capital social?

(Montréal, Québec)

Cette conférence internationale aborde un certain nombre de perspectives et de champs d'expertise utiles à l'analyse de l'apport potentiel du capital social en ce qui concerne la gestion de la diversité et la facilitation de l'intégration des immigrants. Dirigé par le Projet de recherche sur les politiques, en partenariat avec le Décret sur les privilèges et immunités de l'Organisation de coopération et de développement économiques et plusieurs ministères fédéraux, la conférence rassemble des responsables de politiques et des grands spécialistes qui œuvrent dans les secteurs de l'immigration et de la diversité ethnoculturelle.

# Développer les liens entre les systèmes internationaux régissant le commerce et l'environnement : leçons tirées des ouvrages récents.

Michael Moore,  
Environnement Canada

Michael Moore, directeur des programmes, Direction générale de la recherche sur les politiques d'Environnement Canada

Cet article est le résumé d'un document présenté au symposium sur l'environnement et le commerce qui s'est tenu à Ottawa, le 20 février 2003. Ce symposium a été organisé conjointement par le Projet de recherche sur les politiques et Environnement Canada.

**B**ien que les régimes internationaux régissant le commerce et l'environnement soient fondamentalement interdépendants, ils correspondent tout de même à des corps législatifs différents et à des modes de gouvernance distincts. Si beaucoup seraient d'accord avec le fait que ces deux régimes devraient interagir de façon constructive, on relève des positions divergentes dans la documentation existante à ce sujet.

Cet article présente une analyse documentaire, sous forme de résumé, d'une partie de la littérature qui traite des liens internationaux entre l'environnement et le commerce<sup>1</sup>. Le point de départ de cette analyse est la publication du Projet de recherche sur les politiques *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, sous la direction de Edward Parson. Ce dernier souligne « la nécessité d'une plus grande compétence institutionnelle pour assurer la protection de l'environnement au niveau international et pour contrebalancer la prédominance actuelle des principes de libre-échange » et « la nécessité de constituer en réseaux les parcelles d'autorité et la négociation permanente, en vue de neutraliser les inévitables chevauchements de compétence ou de pouvoir entre les divers niveaux de gouvernement, et entre les acteurs étatiques et non étatiques »<sup>2</sup>.

Les derniers ouvrages nous offrent trois perspectives sur la question des liens entre le régime des normes environnementales et celui du commerce : la perspective économique, la perspective socio-juridique et la perspective des politiques publiques.

La *perspective économique* souligne le débat entre les tenants d'une distinction stricte entre les politiques environnementales et les politiques

commerciales, et ceux qui affirment que des liens stratégiques entre les deux politiques peuvent conduire à des gains d'efficacité. L'argument en faveur de cette distinction est basé sur une gouvernance appropriée, à savoir que le nombre des outils d'intervention devrait évaluer celui des cibles politiques (Bhagwati, 2000). Ainsi, on établit une distinction marquée entre les liens environnementaux et les liens commerciaux nécessaires (p. ex., la Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction) ou non. Dans le dernier cas, on affirme qu'il y a de meilleurs moyens pour atteindre des objectifs environnementaux que d'essayer de les insérer dans le programme des affaires commerciales.

En réalité, les gouvernements vont adopter un comportement stratégique visant à maximiser l'efficacité des politiques. Copeland a élaboré un modèle économique simple, inspiré de la documentation sur les négociations commerciales, afin d'illustrer comment la théorie économique générale produit des arguments directs qui expliquent comment les gains d'efficacité peuvent provenir d'une approche coordonnée des liens environnementaux et commerciaux (Copeland, 2000). Il utilise ce modèle pour étudier l'interaction entre les politiques environnementales et commerciales et en vient à la conclusion que, si les gouvernements mettent en œuvre les politiques les plus efficaces d'abord, et si les stratégies ne concordent pas d'un gouvernement à l'autre, alors l'argument en faveur de la séparation de l'environnement et du commerce présente une grande valeur. Par contre, si l'on abandonne l'hypothèse d'un comportement non stratégique ou celle d'un choix de politiques efficace, alors l'argument en faveur de la séparation perd considérablement de son poids.

À la lumière de l'analyse des documents, il semble que même ceux qui sont en faveur de cette distinction reconnaissent le caractère essentiel et même inévitable de certains liens entre les préoccupations environnementales et le commerce. En l'occurrence, une approche coordonnée des politiques environnementales et commerciales contribuera vraisemblablement, dans certaines circonstances, au bien-être de la société en général.

Selon la *perspective socio-juridique*, il serait pertinent de relier les programmes environnementaux et commerciaux. On conclut qu'il est nécessaire d'orienter les efforts sur la façon de réduire l'écart entre les États (et leurs constituants internes) quant aux valeurs sociales fondamentales et aux priorités pour voir progresser le débat sur les liens entre l'environnement et le commerce (Schaffer, 2001). Il faudra avoir recours à des modalités plus flexibles et créatives afin de mieux pouvoir concilier ces intérêts conflictuels.

Pour renforcer les liens entre l'environnement et le commerce, nous devons trouver d'autres bases de légitimité et aller au-delà de l'approche traditionnelle du consentement étatique (comme la légitimité basée sur les résultats et les procédures), car le consentement de l'État est un fondement juridique de moins en moins solide pour le droit environnemental à l'échelle internationale (Bodansky, 1999). La nouvelle génération de problèmes environnementaux exigera des méthodes législatives plus efficaces et flexibles qui ne dépendent pas entièrement d'un consensus entre les États. En outre, dans la mesure où le droit environnemental international commence à avoir des implications importantes indépendamment de l'action gouvernementale, le consensus entre les États risque de n'apporter que peu d'éléments sur le plan de la légitimité.

Dans la *perspective de la politique publique*, les liens entre l'environnement et le commerce sont considérés comme une question de compétence,

plus précisément de répartition horizontale de l'autorité entre les États. Ceux-ci se répartiront l'autorité de façon à maximiser leurs chances d'atteindre leurs objectifs nationaux particuliers. Par exemple, les accords environnementaux peuvent conduire à des gains sociaux en transférant l'autorité à un organisme international de coordination, ce qui aboutira à des économies d'échelle (Trachtman, 2002).

Les approches institutionnelles des liens environnementaux et commerciaux soulignent la capacité de développement plutôt que les zones de compétences. D'une part, certains estiment que, en évaluant les coûts et les avantages des diverses structures de gouvernance, les structures centrales peuvent sembler générer une hausse de la cohérence des politiques et conduire à des économies d'échelle. La contre-argumentation réside dans le fait que les Accords multilatéraux sur l'environnement (AME) actuels offrent souplesse et capacité de spécialisation. Par conséquent, une version allégée du système actuel, qui regroupe certains AME par fonction, par thème, par région ou par organisme, pourrait être préférable (Université des Nations-Unies, 2002). Ces modalités plus relâchées pourraient plus facilement contribuer à la conciliation d'intérêts conflictuels.

Une autre observation du point de vue des politiques publiques est que les liens institutionnels entre les systèmes de gestion internationale de l'environnement et du commerce sont une manifestation des valeurs sociétales exprimées tant sur le marché qu'en dehors. La documentation indique la nécessité de mieux intégrer ces valeurs. De plus, les efforts visant à renforcer les liens internationaux entre les institutions environnementales et commerciales devraient être basés en partie sur les avantages à tirer des accords institutionnels autonomes, tels que les AME, en les considérant comme des éléments novateurs de la gestion internationale de l'environnement (Churchill et Ulfstein, 2000).

## Principaux messages et leçons tirées

La documentation renferme un certain nombre de messages clés et de leçons tirées à propos du renforcement des liens entre la gestion internationale de l'environnement et celle du commerce.

### 1 Légitimité

Le renforcement des liens entre la gestion des diverses sphères gouvernementales peut contraindre l'autorité des gouvernements. Par conséquent, il est nécessaire de s'assurer que l'on accorde à la création de ces liens un degré de légitimité approprié, ce qui exige un plus grand engagement auprès de la société civile et auprès d'autres intervenants non gouvernementaux.

### 2 Intérêts communs

Un des éléments clés du succès de la création de liens entre les régimes est de trouver les valeurs communes et la souplesse nécessaires au développement d'une vision acceptable pour la gouvernance dans ce secteur.

### 3 Compétences

Les analyses quant à savoir quelle institution ou quel régime est le plus approprié pour traiter de questions environnementales et commerciales, sont souvent orientées vers les compétences plutôt que les mandats. Par exemple, on peut comparer la compétence de l'Organisation mondiale du commerce face à un problème en particulier à la capacité potentielle d'un AME d'aborder le même problème. Pour bien évaluer la pertinence des liens, il faut commencer par bien saisir les compétences des institutions.

### 4 Répartition des compétences

Le système institutionnel international présente des déséquilibres particulièrement sur le plan des pouvoirs décisionnel et législatif. Ces déséquilibres créent, d'une part, des occasions et, de l'autre, le besoin de recourir à des approches plus cohérentes des liens entre la sphère de l'environnement et celle du commerce, ce qui conduit

à l'élaboration de mécanismes de liens adéquats permettant une répartition plus efficace des compétences entre les organismes internationaux.

### 5 Structure des liens

Il existe plusieurs types de liens. Les trois modèles qui présentent une pertinence particulière quant aux domaines de l'environnement et du commerce sont les suivants : les liens d'interprétation, les liens d'incorporation et les liens de négociation (Leebron, 2002). Les *liens d'interprétation* sont régis par les dispositions sur l'interprétation juridique des accords internationaux ou les institutions dont on se sert pour traiter de ces questions. Les *liens d'incorporation* regroupent les questions dans un seul système de gestion. Avec les *liens de négociations*, les parties aux négociations insistent pour trouver des solutions satisfaisantes à tous les problèmes avant de s'entendre sur une des questions. Par conséquent, le choix d'une structure des liens définira quels seront les divers moyens de relier les questions environnementales et commerciales et les institutions correspondantes.

### 6 Coûts de transaction

Une des considérations centrales de cette évolution vers de nouveaux liens institutionnels est l'évaluation des coûts et des avantages découlant des différentes options. La plupart des analyses actuelles sur les politiques environnementales et commerciales ont été limitées à l'évaluation des avantages de manière comparative. Les coûts de transaction, tant politiques que financiers, doivent influencer sur la décision quant aux approches à adopter dans l'avenir.

### 7 Subsidiarité

Dans ce contexte, la subsidiarité signifie que l'idéal est de confier l'exécution des tâches aux autorités compétentes à l'échelle la plus locale possible. Certains accords institution-

nels autonomes reliés aux AME ont été volontairement préférés à des organismes internationaux officiels, afin de répondre aux besoins de l'économie des institutions. Les AME ont évolué vers des systèmes de gouvernance environnementale à l'échelle internationale. Leur nature non officielle, flexible et décentralisée les rend très sensibles aux mécanismes de liens.

### 8 Comportement stratégique

Tous les liens entre les divers modes de gestion créent des problèmes stratégiques potentiels, même si les raisons qui motivent les liens sont non stratégiques. Un important message pour les négociateurs des affaires environnementales et commerciales est que la création de nouveaux liens encouragera leur comportement stratégique.

### 9 Conséquences

Les conséquences des normes d'un système de gestion sur l'atteinte des objectifs d'un autre système de gestion représentent une question fondamentale relativement à la gestion de l'environnement et du commerce. Une application concrète de ce message aux négociateurs des affaires environnementales et commerciales est de les inviter à penser de façon positive à des moyens de retirer les avantages mutuels potentiels des scénarios de liens.

### 10 Objectifs des politiques

La documentation relative aux objectifs des politiques nous indique que le programme des politiques environnementales et celui des politiques commerciales devraient progresser à leur propre rythme, sans que l'un d'eux ne freine l'autre. Par exemple, la fiabilité des mesures commerciales ne devrait pas servir d'excuse pour retarder le développement de nouveaux outils de politiques visant à résoudre des problèmes d'ordre environnemental.

## Notes

1. La communication présentée au symposium sur l'environnement et le commerce tenu à Ottawa le 20 février 2003 était principalement axée sur les huit articles suivant, tirés d'une liste plus fournie de références, en raison de leur pertinence toute particulière relativement au thème des rapports entre les régimes de gestion de l'environnement et du commerce.

Bhagwati, Jagdish. « On Thinking Clearly about the Linkage between Trade and the Environment », *Environment and Development Economics* vol. 5, n° 4 (octobre 2000), p. 485-496.

Bodansky, Daniel. « The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law », *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 3 (juillet 1999), p. 596-624.

Churchill, Robin et Geir Ulfstein. « Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little Noticed Phenomenon in International Law », *American Journal of International Law*, vol. 94, n° 4 (octobre 2000), p. 623-659.

Copeland, Brian. « Trade and Environment: Policy Linkages », *Environment and Development Economics*, vol. 5, n° 4 (octobre 2000), p. 405-432.

Leebron, David. « Linkages », *American Journal of International Law*, vol. 96, n° 1 (janvier 2002), p. 5-27.

Shaffer, Gregory. « The World Trade Organization under Challenge: Democracy and the Law and Politic of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 25, n° 1 (2001), p. 1-94.

Trachtman, Joel. « Institutional Linkage: Transcending Trade and . . . », *American Journal of International Law*, vol. 96, n° 1 (janvier 2002), p. 77-93.

Université des Nations Unies. *International Environmental Governance*, rapport de l'ONU préparé par Shona Dodds et coll., Tokyo, Université des nations Unies, 2002.

2. Parson, Edward Anthony (dir.). *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 374.

# Les approches législatives pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale : le Québec, la Belgique et la France innovent

Pearl Eliadis et  
Benoît Leduc,  
Projet de recherche  
sur les politiques

*Le recours aux lois comme outil d'action publique en dit long sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par des approches multidimensionnelles qui exigent une réponse politique cohérente.*

Pearl Eliadis est directrice principale de recherche au Projet de recherche sur les politiques et directrice du projet sur le développement durable. Benoît Leduc est analyste au PRP.

Le projet du PRP sur *Les nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion* comprend un volet de recherche sur les perspectives des politiques juridiques, qui permet d'étudier le droit international, les droits de la personne et le droit comparé. Cet article se concentre sur les progrès législatifs réalisés en Belgique et en France en matière d'exclusion sociale et d'intégration, dans le contexte des changements récents qui ont eu lieu au Québec.

Le 13 décembre 2002, le Québec a adopté (mais pas encore mis en vigueur) une *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (projet de loi 112). Le projet de loi 112 est la première mesure législative semblable au Canada. Cet outil législatif s'attaque largement à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Il prévoit non seulement des stratégies de soutien au revenu pour les personnes pauvres (qu'elles soient sans emploi ou qu'elles gagnent un faible revenu), mais également un accès à l'éducation, à l'emploi, au logement, aux services de santé ainsi qu'aux services sociaux. Il crée un fonds pour appuyer les initiatives visant à lutter contre la pauvreté, un observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi qu'un comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le projet de loi a été proposé pour répondre aux efforts de lobbying des groupes anti-pauvreté, d'autres groupes de la société civile et du secteur social. De manière générale, il a été bien accueilli, malgré un certain scepticisme au sujet de son accessibilité économique et de son avenir.

Bien qu'il représente une approche législative intégrée de l'exclusion sociale et de la pauvreté certes innovatrice au Canada, ce n'est pas une première sur le plan international. Deux pays européens, la Belgique et la France, ont promulgué des lois pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui sont d'un intérêt particulier dans le contexte du projet de loi 112. Cet article examinera les expériences récentes de ces deux pays, ainsi que les éléments clés de leur contexte de politique juridique, pour nous permettre d'en tirer les conclusions appropriées.

## Concepts et définitions

Le projet de loi 112 définit la pauvreté comme :

2. [Définition] « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et pour favoriser son intégration et son inclusion active dans la société québécoise. »

Lors de la troisième lecture du projet de loi, les mots « de manière durable » ont été retirés de la définition, éliminant ainsi l'exigence selon laquelle une personne doit être dans une condition de pauvreté persistante. Ce changement a été apporté à la suite de représentations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. La Commission a fait valoir qu'une définition fondée sur la pauvreté persistante pourrait priver des personnes qui se trouvent dans un état de pauvreté temporaire du soutien dont elles ont besoin.

L'attention portée à l'exclusion sociale a découlé des approches multidimensionnelles pour lutter contre la pauvreté mises en place en Europe dans les années 70 (surtout en France, où l'expression « exclusion sociale » a été utilisée pour la première fois en 1974). Cet intérêt est également né d'une attention de plus en plus marquée envers les sources institutionnelles de la pauvreté (la protection des droits sociaux et économiques de base), et du fait que l'exclusion des activités sociales et politiques peut être liée à un processus de privation économique, comme le montre le travail de Amartya Sen, en particulier<sup>1</sup>. C'est dans cette tradition intellectuelle que s'inscrit le projet de loi 112.

## La Belgique

La structure constitutionnelle décentralisée de la Belgique est particulièrement intéressante, étant donné ses nombreuses similitudes avec le Canada, notamment un système fédéral avec des pouvoirs constitutionnels partagés, qui pose des défis

*Le projet de loi 112 établit un lien clair avec les droits fondamentaux de la personne. Il traite de la pauvreté et de l'exclusion sociale en tandem et donne une définition assez large de la pauvreté, avec une attention particulière portée à ses causes et conséquences.*

quant à la création et à la mise en application de programmes sociaux intégrés. La compétence du gouvernement fédéral belge se limite aux questions telles que la politique étrangère, la défense et le système judiciaire. Les autorités locales ont compétence en matière de culture, d'éducation et de santé, et les autorités régionales, en matière d'emploi, de travaux publics, d'environnement et de questions commerciales inter-régionales.

Depuis 1974, le gouvernement belge disposait d'un schéma établi par la loi sur le revenu minimum, appelé « Minimex ». Cependant, une approche plus intégrée pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale nécessitait une plus grande cohérence des politiques que celle permise par des approches fondées sur le revenu à un moment donné. On a donc déployé des efforts pour acquérir cette cohérence par le biais d'ententes inter-gouvernementales. Cependant, la structure constitutionnelle complexe de la Belgique a restreint la réussite de ce projet.

En 1993, la Constitution belge a été modifiée expressément pour y incorporer les droits sociaux, économiques et culturels. L'article 23 de la Constitution prévoit dorénavant des droits au travail, à une aide sociale, médicale et juridique, à un logement décent, à la

protection d'un environnement sain et à l'épanouissement culturel et social<sup>2</sup>. Le fait d'entériner ces droits dans une structure constitutionnelle leur a conféré suffisamment d'assise et d'autorité pour engendrer des ententes, puis une approche législative qui permette de rassembler tous ces éléments.

En 1998, les trois paliers de gouvernement ont signé *l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté*, qui énonçait les principes de base d'une coopération intergouvernementale conformément aux compétences constitutionnelles. Plusieurs autres ententes, plans et stratégies ont été créés depuis, dont la caractéristique commune reste des objectifs fixés non seulement par le gouvernement, mais également par des associations de lutte contre la pauvreté, des associations communautaires, des organismes sociaux et des groupes d'assurance médicale.

À la suite du Sommet européen de Nice (2000), les états membres ont adopté une politique commune pour combattre l'exclusion sociale et énoncer leurs principes communs, notamment celui de maximiser la participation et la qualité de vie de tous, et de s'assurer que l'exclusion sociale soit intégrée aux politiques sociales et économiques<sup>3</sup>.

En juillet 2002, le gouvernement belge a complété ce processus d'élaboration de politiques en adoptant la *Loi concernant le droit à l'intégration sociale*. Celle-ci a abrogé la loi de 1974 et l'a remplacée par une structure juridique qui permette l'intégration des approches à la pauvreté et à l'intégration sociale. La loi de 2002 est axée sur le revenu, la planification

de l'emploi, la formation et le logement. Le changement de libellé entre un droit négatif (le droit de ne pas être exclu) et un droit positif (le droit d'être intégré) est important<sup>4</sup>.

## La France

L'état unitaire français ne présente pas les mêmes complexités de compétence qui ont forcé la Belgique à modifier sa Constitution pour prévoir des droits en matière d'exclusion sociale. En France, le gouvernement national est principalement responsable des questions liées à l'exclusion sociale, et dix-huit ministères se partagent les tâches d'élaboration et de mise en application des politiques.

Ces ministères, la société civile et les organismes sociaux travaillent en collaboration pour fixer des objectifs par le truchement du *Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté*, qui relève du premier ministre et rassemble des élus ainsi que des représentants de la société civile. Devançant le projet de loi 112 du Québec, le gouvernement français a instauré un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

En France, le cadre législatif est établi par la *Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*. Il garantit des droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. La loi française consolide plusieurs mesures préexistantes, établies au milieu des années 80, visant à réintégrer les personnes sans emploi dans la population active grâce à des contrats et des subventions des salaires. Tout comme le *Plan d'action* de 2001, la loi renforce ces programmes préexistants, ainsi que d'autres initiatives prévoyant l'octroi de subventions pour le paiement des services publics, la formation et le logement pour les jeunes de 16 à

25 ans. La loi prévoit également des mesures pour les sans-abri face aux droits au logement et à la santé, ainsi que le droit de vote et les droits juridiques.

Comme c'est le cas en Belgique, la participation à ce schéma législatif des « partenaires sociaux » est fondamentale et est appliquée par le biais, entre autres, des conseils ministériels et des organismes sans but lucratif. D'ailleurs, le programme français dépend fortement du secteur social. Les services de recherche d'emploi, de logement, ainsi que plusieurs mesures de soutien pour les sans-abri, sont offerts par le truchement des services communautaires.

### **Approches multidimensionnelles de la pauvreté et de l'exclusion sociale : éléments clés**

L'expérience belge et l'expérience française ont plusieurs caractéristiques communes, en rapport avec le projet de loi 112, notamment une approche intégrée de la pauvreté et de l'exclusion, ainsi qu'une responsabilité partagée.

#### **Une approche intégrée de la pauvreté et de l'exclusion**

Les modèles européens comprennent une approche multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui vise non seulement les personnes pauvres (grâce à des schémas de revenus à un moment donné) mais aussi les personnes à risque, mises en évidence par des indicateurs d'exclusion sociale.

Ainsi, les programmes de soutien au revenu sont donc complétés par des services de logement, d'intégration à la population active, des programmes de sédentarité et des mesures de soutien particulières pour les sans-abri. En France et en Belgique, ces éléments sont intégrés dans une structure législative unique et appuyés par des plans nationaux.

Le projet de loi 112 recourt à un modèle semblable. Il établit un lien clair avec les droits fondamentaux de la personne. Il traite de la pauvreté et de l'exclusion sociale en tandem et donne une définition assez large de la pauvreté, avec une attention particulière portée à ses causes et conséquences. Cependant, il existe une différence entre les deux approches : alors que les lois française et belge décrivent leurs règlements en détails, le projet de loi 112 se limite à de grands principes.

#### **Une responsabilité partagée**

Le cadre de politiques belge vise les personnes pauvres ainsi que les personnes à risque (jeunes, familles monoparentales, personnes handicapées et immigrants). Comme c'est le cas en France, l'objectif est de créer des partenariats avec le secteur privé et le secteur sans but lucratif, ainsi qu'avec des associations communautaires, bien que ces partenariats soient moins développés en Belgique qu'en France.

L'importance des objectifs communs et des actions conjointes de plusieurs secteurs de la société apparaît clairement dans le projet de loi 112. Lors des audiences publiques sur celui-ci, les entreprises, ainsi que le secteur social, étaient nettement perçus comme des partenaires dans cette mesure législative.

#### **Conclusion**

Le recours aux lois comme outil d'action publique en dit long sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par des approches multidimensionnelles qui exigent une réponse politique cohérente. Le projet de loi 112 comprend plusieurs stratégies ou instruments, dont une seulement ressemble à la méthode traditionnelle du revenu à un moment donné. Il est crucial que le schéma législatif de 112 soit une combinaison d'outils utilisés en tandem.

D'un point de vue canadien, cette innovation en matière de politiques met l'accent sur les droits sociaux et économiques, droits qui ont été très controversés devant les tribunaux canadiens. Bien qu'il faille faire plus de recherche pour évaluer le progrès de pays comme la Belgique et la France, la convergence des approches en une seule stratégie législative est maintenant arrivée au Canada, de sorte que ce pays fournira du matériel de recherche également.

#### **Notes**

- 1 Comme l'a fait valoir Sen, « les éléments d'information fournis par la perspective de l'exclusion sociale [sont] des indicateurs forts de l'aspect multidimensionnel de la privation et de son incidence importante sur les processus relationnels. » (traduction libre) Voir Amartya Sen, *Social exclusion : concept, application and scrutiny*, (Office of Environment and Social Development; Asian Development Bank, juin 2000, p.44-45). Voir aussi la différence conceptuelle entre la « pauvreté de revenu » et la « la pauvreté de capacité », dans Amartya Sen, *Chapitre 4 : Poverty as Capability Deprivation*, dans *Development as Freedom* (Anchor Books, 2000, pp. 87-100, surtout p.90)
- 2 Constitution de la Belgique, article 23, 1993.
- 3 *Construire l'Europe*, mars 2000. Voir : [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soci-incl/com\\_obj\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soci-incl/com_obj_en.html)  
Pour les plans d'action nationaux, voir : [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/juin/napsincl2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/juin/napsincl2001_en.html)
- 4 Le *Pacte international relatif aux droits économiques, culturels et sociaux* exige que les États membres créent des droits et des recours valables. Ainsi, la création de droits positifs et justiciables est un pas vers une conformité avec les droits internationaux de la personne.

# Qu'est-ce qu'un crime?

**Steven Bittle, Commission du droit du Canada**

*Une série de forces et d'événements sociaux définissent la façon dont nous concevons certains comportements et influencent notre choix de stratégies d'intervention.*

Steven Bittle est agent principale de la recherche à la Commission du droit du Canada.

Dans toute société, c'est dans la réglementation des comportements nuisibles que se pose une des questions les plus fondamentales du choix des instruments. Quand doit-on appliquer un outil aussi puissant que le droit pénal? Quand faut-il avoir recours à d'autres solutions, telles que la réglementation, la surveillance, l'éducation du public et le soutien de la collectivité? La Commission du droit du Canada vient de publier un document de discussion intitulé *Qu'est-ce qu'un crime? Des défis et des choix*, qui traite de certaines de ces questions sociales importantes.

Le document de discussion examine certaines des contradictions et ambiguïtés qui existent actuellement dans le droit canadien au sujet du crime et du châtiement, en proposant des questions à débattre qui alimentent la discussion et la recherche : a-t-on choisi les bonnes approches et stratégies? Quels dangers posent les autres types d'intervention? Quelles valeurs démocratiques devraient régir l'élaboration et la mise en application de nos stratégies d'intervention?

Notre société contemporaine a recours à une série de mécanismes et de techniques utilisés pour encourager et récompenser certains comportements, ou, à l'inverse, pour décourager, dissuader et punir les comportements perçus comme nuisibles ou indésirables. Pour ceux-ci, on a souvent recours au droit pénal. Dans les dernières années, on a observé une demande accrue en matière de lois visant certains comportements et de châtiements plus durs pour les contrevenants. Les observateurs avancent qu'une tendance axée sur l'ordre public domine actuellement autour de ce qui est perçu comme un problème de criminalité grandissant. À la veille du nouveau millénaire, [Traduction] « ce genre de discours, orienté sur l'ordre public, [...] est devenu une caractéristique dominante et quotidienne de la culture publique. Dans notre " société de risque " moderne, la sécurité est perçue comme une valeur rare et des étrangers menaçants semble arriver de partout pour nous nuire [...] » (Menzies et coll., 2001 : 11). Cependant, on se demande encore si tel comportement indésirable justifie le nom de crime, et si, finalement, le recours au droit pénal est l'approche la plus appropriée pour réagir à ce comportement.

Un crime, selon sa définition formelle, est un acte qui contrevient au droit pénal. Cependant, si l'on examine

les processus sociaux plus larges qui lui confèrent son sens, il apparaît évident que le crime est beaucoup trop complexe pour n'être défini que par rapport au libellé d'une loi. « On dit parfois que le droit se fonde sur une base sociale. Il façonne – et est façonné – par la société dans laquelle il fonctionne [...] » (Comack et Brickley, 1991 : 15). Une série de forces et d'événements sociaux définissent la façon dont nous concevons certains comportements et influencent notre choix de stratégies d'intervention. En ce sens, le processus de décision de ce qui constitue une infraction à une loi, voire la façon de réagir à cette infraction, est muable, fluide et dynamique. Ces décisions ne sont pas forcément caractérisées par de forts consensus et sont encore moins fondées sur l'absolu.

Dans la dernière moitié du XX<sup>e</sup> siècle, plusieurs universitaires ont remarqué que la façon dont nous comprenons certains comportements, ainsi que notre façon d'y réagir, est plus un reflet de la manière dont la société est structurée qu'une indication de problèmes inhérents de celle-ci par rapport à des personnes catégorisées comme des criminels. Dans les années 40, par exemple, Edward Sutherland a proposé le concept des « fraudes commises par les employés », remettant en question la notion prédominante selon laquelle le crime était un phénomène réservé aux

classes inférieures. D'autres universitaires reconnus ont exploré la définition du crime et de sa répression, révélant ainsi des écarts et des conflits importants entre le droit écrit et le droit tel qu'il est vécu et appliqué.

La loi américaine anti-marijuana des années 30 est un exemple intéressant de ce phénomène : les études ont montré que les spécialistes en droit pénal avaient réussi à fabriquer une crise sur la nature et l'ampleur de la consommation de drogue, bien que celle-ci fût plutôt rare à l'époque (Becker, 1963). L'étude de Stanley Cohen sur la sociologie de la déviance concorde avec le postulat selon lequel les définitions du crime ne sont pas objectives. Cohen remarque que, si nous caractérisons un groupe et son comportement comme une menace, et si cette caractérisation se reflète dans les médias et les témoignages professionnels, nous sommes plus enclins à répondre conformément à cette perception, bien que la nature et l'ampleur du problème en question soient plus apparentes que réelles. (Cohen, 1980)

Plus récemment, la recherche universitaire sur la condition féminine met en lumière le fait que les définitions du crime ne reflètent pas les expériences des femmes. [Traduction] « Depuis vingt ans le féminisme a fait des découvertes considérables, nous poussant ainsi à réévaluer les approches traditionnelles par lesquelles nous comprenons la relation droit-société et à remettre en question le postulat selon lequel le droit lui-même décide de la version officielle de cette relation » (Comack et coll., 1999 ; 44). Les universitaires qui étudient les questions raciales ont également attiré notre attention sur les préjugés systématiques qui existent au sein de notre système de justice pénale, dans la mesure où les conceptions du crime et de sa répression ne dépeignent pas les voix des personnes de couleur. Certains ont aussi signalé l'importance de bien comprendre

la façon dont ont été colonisés les peuples autochtones lorsque l'on examine leur sur-représentation dans le système de justice pénal. De nombreuses études de ce type nous rappellent la nature contextuelle du crime et de sa répression, et soulignent le fait qu'avoir des problèmes avec la justice est souvent inversement lié au statut social.

### Quels sont les facteurs juridiques, sociaux et culturels qui influencent la décision de criminaliser ou non les comportements indésirables?

Dans le passé, la Commission de réforme du droit du Canada a fait valoir que le droit criminel devait être structuré de sorte à distinguer les « vrais crimes » des infractions contre le bien-être public et des contraventions administratives. La catégorie « crime », a-t-on avancé, devrait être réservée aux « actes répréhensibles qui menacent sérieusement et bafouent les valeurs sociales fondamentales » (Commission de réforme du droit du Canada, 1976). De même, le ministère de la Justice, en 1982, dans *The Criminal Law in Canadian Society*, a suggéré que le droit pénal devrait être réservé aux torts les plus « graves », et qu'il fallait déterminer si d'autres stratégies de réponse « moins coercitives » ne seraient pas plus appropriées pour certains comportements indésirables (Gouvernement du Canada, 1982).

### Pourquoi est-il important de savoir ce qu'est un crime?

Le document de discussion de la Commission du droit vise à provoquer une réflexion approfondie à la fois sur le rôle du droit dans notre société et sur les façons dont nous percevons les comportements indésirables et y réagissons. Plusieurs enjeux et tendances soulignent l'importance de ces questions. D'abord, comme le propose Garland, il y a une « distinction

émergente entre le *châtiment* des criminels, qui reste du domaine de l'État (et devient, encore une fois, un symbole de la puissance de celui-ci), et la *répression du crime*, qui est de plus en plus perçue comme allant « au-delà de la compétence de l'État », à plusieurs égards » (2001 : 120). La liste d'options qui existent aujourd'hui pour répondre à ces comportements indésirables

est longue (p. ex. la justice réparatrice et divers programmes communautaires). Quelle est l'incidence de cette distinction sur la façon dont nous percevons le crime et y réagissons? Quand et comment le recours au droit pénal et au système juridique formel est-il approprié? Sur quelles bases les responsables de l'élaboration des politiques se fondent-ils ou doivent-ils se fonder pour résoudre ce problème épineux? Telles sont les questions fondamentales soulevées dans le document de discussion de la Commission du droit du Canada.

C'est également la prépondérance du discours au sujet de la répression du crime, à la fois dans la culture populaire et dans le cadre de la justice pénale, qui justifie que l'on réétudie sa définition. Comme nous l'avons dit plus tôt, dans la société canadienne contemporaine, de nombreux débats ont cours sur la façon de réagir au crime. Les articles de journaux, les discussions au sein des collectivités et l'élaboration des politiques se sont fait l'écho d'un besoin perçu de sanctions pénales plus sévères. Garland remarque que [Traduction] « l'arrière-plan des politiques témoigne aujourd'hui plus souvent d'une colère collective et d'une demande justifiée de rétribution que d'un engagement à une solution juste, créée par la société » (2001 : 10-11).

Le problème avec cette orientation sur l'ordre social, c'est qu'elle ne reflète pas ce que la recherche nous dit au sujet de la nature et de l'ampleur du crime dans la société contemporaine. [Traduction] « chaque preuve de criminologie dont nous disposons montre que la rhétorique de l'ordre social est tout simplement fautive » (Menzies et coll., 2001 : 12). De plus, nous créons des injustices profondes lorsque nous décidons de ceux qui sont « incriminés », selon ce discours sur la criminalisation.

Une troisième tendance consiste à effacer les lignes qui existent entre les domaines public et privé. Pour de nombreux observateurs, le contrôle formel du comportement indésirable ne relève plus uniquement de la compétence de l'État. À titre d'exemple, la privatisation de diverses fonctions du système de justice pénale tient une place importante dans le discours canadien sur la justice pénale. [Traduction] « Les agences du secteur public (prisons, probation, liberté conditionnelle, système judiciaire, etc.) sont refaçonnées de sorte qu'elles imitent les valeurs et les pratiques de l'industrie privée » (Garland, 2001 : 18)

### Le projet *Qu'est-ce qu'un crime* de la Commission du droit du Canada

L'objectif de ce projet est de créer un cadre analytique qui nous permette de mieux comprendre les processus qui sous-tendent et alimentent les réactions aux comportements indésirables, notamment les effets de divers mécanismes de réponse et de répression (p. ex., le système juridique formel, les codes de règlements et les programmes de santé et d'éducation). Pourquoi certains comportements sont-ils criminalisés alors que d'autres

ne le sont pas? Quels sont les facteurs juridiques, sociaux et culturels qui influencent la décision de criminaliser ou non les comportements indésirables? Pourquoi considère-t-on que certains comportements posent des

problèmes sur le plan de la santé, de l'éducation, du mode de vie ou de la justice? Quelles sont les conséquences au fait de répondre ou de ne pas répondre de telle ou telle façon aux comportements indésirables?

Dans les prochains mois, la Commission consultera les Canadiens pour obtenir leurs commentaires et leur rétroaction sur le projet *Qu'est-ce qu'un crime?* Elle lancera aussi un programme de recherche interdisciplinaire qui permettra d'examiner d'un œil critique les facteurs qui participent à la définition du comportement criminel et les mécanismes et techniques utilisés pour répondre à certaines activités. Les détails au sujet du projet *Qu'est-ce qu'un crime?*, notamment de l'information sur le processus de consultation et le programme de recherche, figurent sur le site Web de la Commission, au [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca). Disponible le 12 juin 2003.

### Références bibliographiques

- Becker, H., *Outsiders : Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press, 1963.
- Cohen, S., *Folk devils and moral panics: the creation if the Mods and Rockers*, New York, St. Martin's Press, 1980.
- Commission de réforme du droit du Canada, *Notre droit pénal*, Ottawa, 1976.
- Comack, E. et S. Brickey, *The Social Basis of Law, Critical Readings in the Sociology of Law*, deuxième édition Halifax, Nouvelle Écosse, Garamond Press, 1991.
- Comack, E. et S. Brickey, *The Social Basis of Law, Critical Readings in the Sociology of Law*, deuxième édition Halifax, Nouvelle Écosse, Garamond Press, 1991.
- Comack, E. et coll., *Locating Law: Race / Class / Gender Connection*, Halifax, Nouvelle-Écosse, Fernwood Publishing, 1999.
- Foucault, M., *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, New York, Vintage Books, A Division of Random House, 1979.
- Garland, D., *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, University of Chicago Press, Chicago, 2001.
- Gouvernement du Canada, *The Criminal Law in Canadian Society*, Ottawa, 1982.
- Hannah-Moffat, K., *Punishment in Disguise: Penal Governance and Federal Imprisonment of Women in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2001.
- Henry, S. et M. Lanier (dir.), *What is Crime : Controversies over the Nature of Crime and What to do About it*, New York, Oxford, Lanham, Boulder, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.
- Menzies, R., D.E. Chunn et S.C. Boyd, « Introduction » dans *[Ab]using Power: The Canadian Experience*, Halifax, Nouvelle-Écosse, Fernwood Publishing, 2001.
- Snider, L., « Abusing Corporate Power: The Death of a Concept », dans *[Ab]using Power: The Canadian Experience*, Halifax, Nouvelle-Écosse, Fernwood Publishing, 2001.

# Responsabilité sociale des entreprises en matière de développement durable

Par Jim Frehs,  
Allison Christie Sajan  
et Mark Pearson<sup>1</sup>  
Ressources naturelles  
Canada

*Les entreprises jouent un rôle primordial dans la création d'emplois et de richesses dans la société, la responsabilité sociale est la façon pour elles d'aboutir à l'intégration d'obligations économiques, environnementales et sociales leur permettant d'atteindre le développement durable, tout en tenant compte des attentes des parties intéressées et en maintenant la valeur pour les actionnaires.*

Les auteurs sont de la section du développement durable et des affaires internationales à Ressources naturelles Canada. Jim Frehs est directeur adjoint, Allison Christie Sajan est analyste en politiques et Mark Pearson est directeur principal.

À u printemps 2001, une proposition d'étude interministérielle de recherche sur les politiques en matière de responsabilité sociale des entreprises, avancée par Ressources naturelles Canada a reçu l'appui du Projet sur le développement durable et du Projet sur les Liens nord-américains du PRP. Le lancement de l'étude, *Corporate Social Responsibility: Lessons Learned*, démontre l'importance accrue accordée au concept de la responsabilité sociale et ses répercussions majeures pour les entreprises canadiennes et l'élaboration de politiques et de programmes publics.

Il n'existe pas de définition ni de critères spécifiques officiels pour le concept de responsabilité sociale. Bon nombre d'entreprises emploient une terminologie différente pour définir leurs méthodes, notamment les expressions *durabilité*, *responsabilité*, *imputabilité* et *développement durable des entreprises*. Comme les entreprises jouent un rôle primordial dans la création d'emplois et de richesses dans la société, la responsabilité sociale est la façon pour elles d'aboutir à l'intégration d'obligations économiques, environnementales et sociales leur permettant d'atteindre le développement durable, tout en tenant compte des attentes des parties intéressées et en maintenant la valeur pour les actionnaires.

Le développement durable a été défini comme permettant de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs » [Brundtland]. En ce sens, le concept de responsabilité sociale des entreprises peut être compris comme une contribution des entreprises au développement durable. Une des principales caractéristiques de la responsabilité sociale est la façon dont le milieu des affaires s'engage envers les actionnaires, le personnel, les clients, les fournisseurs, les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, les organisations internationales et les parties prenantes.

## Objectifs de l'étude

L'objectif de l'étude *Corporate Social Responsibility: Lessons Learned* consistait à passer en revue et à analyser les nombreuses approches nationales, nord-américaines et internationales du concept de responsabilité sociale; nous souhaitons appuyer l'élaboration de politiques publiques afin d'étendre l'applicabilité des méthodes optimales de l'industrie aux petites et moyennes entreprises, de même qu'aux grandes entreprises qui affichent du retard sur ce plan. Le document final qui sera publié au printemps 2003 inclura des recommandations à l'intention des responsables de l'élaboration des politiques sur les moyens de progresser en cette matière au Canada.

## Méthode

Un groupe de travail interministériel a été mis sur pied afin de coordonner l'étude et d'élaborer un cadre. Ce groupe de travail a établi une liste de dix entreprises après une première sélection de 55 entreprises potentielles. Des sondages téléphoniques ont servi à interroger les porte-parole des entreprises participantes. Il s'agissait de personnes impliquées dans des secteurs aussi variés que les affaires publiques, l'environnement, la santé et la sécurité, le développement des entreprises, les valeurs et l'éthique, les relations communautaires et la durabilité de l'entreprise.

### Membres du groupe de travail interministériel

- Environnement Canada
- Pêches et Océans
- Affaires étrangères et Commerce international
- Industrie Canada
- Ressources naturelles Canada (présidence)
- Projet de recherche sur les politiques
- Transports Canada

---

### *Entreprises participant à l'étude*

- CFCP
  - DuPont
  - Home Depot Canada
  - Husky Injection Moulding
  - Nutreco Canada (Marine Harvest)
  - Syncrude
  - Teck Cominco
  - TELUS
  - VanCity Financial
  - Weyerhaeuser Canada
- 

Le cadre de l'étude s'appuyait sur une version modifiée des directives en matière de responsabilité sociale des entreprises du Canadian Business for Social Responsibility (CBSR). Ces directives présentent les domaines clés dans lesquels les entreprises qui observent la responsabilité sociale devraient s'impliquer. Les promoteurs de l'étude ont

choisi ce cadre et chaque entreprise participante devait indiquer les domaines dans lesquels elle est particulièrement active. Aux fins d'étude, les éléments du programme qui soutiennent le concept de responsabilité sociale des entreprises sont définis comme étant les relations communautaires, la gouvernance et l'éthique, la gestion de la clientèle ou des produits, le personnel, la présentation de rapports et les communications, la participation des intéressés, l'environnement, les actionnaires et la gestion de l'approvisionnement.

Le questionnaire est surtout axé sur les incitatifs qui poussent certaines entreprises à adopter la responsabilité sociale ainsi que sur les facteurs de réussite et les défis qu'occasionne la mise en œuvre de la responsabilité sociale. Une des principales questions du sondage portait sur le rôle potentiel du gouvernement fédéral pour favoriser l'accélération du processus d'adoption de la responsabilité sociale des entreprises.

---

### *Incitatifs à la responsabilité sociale des entreprises*

- Réputation de l'entreprise et amélioration de l'image de marque
  - Obtenir et maintenir le permis d'exploitation social
  - Forger et améliorer la réputation auprès des investisseurs, des maisons de courtage et des banques
  - Réduire et gérer les risques opérationnels
  - Le moral et la productivité des employés
  - Attirer et garder le personnel
  - La concurrence pour accéder aux ressources
  - Accéder aux marchés et aux clients
  - Valeurs de l'entreprise : « ce qu'il convient de faire »
  - Répondre aux exigences changeantes des parties intéressées
  - Réduire les coûts et augmenter les bénéfices net
  - Améliorer les relations avec les parties intéressées / résolution des conflits / gestion des enjeux
  - Fournir des conseils judicieux et nécessaires à la planification stratégique et faciliter une meilleure compréhension
  - Des questions liées au développement durable de l'entreprise
  - Favoriser l'innovation et générer de nouvelles idées
  - Accélération de l'émission de licences / Amélioration des relations avec les organismes de réglementation
- 

## **Principaux résultats à ce jour**

### *Les incitatifs à la responsabilité sociale des entreprises*

Les motifs qui incitent les entreprises à s'impliquer dans le domaine de la responsabilité sociale sont évidents. Les risques associés à ne pas s'impliquer dans ce domaine sont également évidents. Un certain nombre d'avantages et d'incitatifs à adopter le concept de responsabilité sociale ont été énumérés par les entreprises sondées. Généralement, ces avantages et incitatifs sont regroupés et comparés aux éléments de programme qui ont été décrits dans le cadre du CBSR utilisé auparavant.

L'encadré « Incitatifs à la responsabilité sociale des entreprises » indique ce qui pousse les entreprises à adopter la responsabilité sociale. En tête de liste, il y a la gestion des risques dans le but d'accéder aux ressources, d'obtenir et de maintenir un permis d'exploitation. Le fait de collaborer avec les parties intéressées et de répondre à leurs attentes démontre un engagement envers le développement durable et indique que l'entreprise a déterminé ses valeurs en conséquence. De cette façon, une entreprise est dans une position idéale pour rendre compte de ses progrès et démontrer à ses actionnaires qu'investir dans le développement durable est rentable à long terme, étant donné que cela réduit les délais d'approbation de projets et diminue les problèmes de relations publiques et de réputation ternie. Ces valeurs contribuent à améliorer le moral du personnel et placent l'entreprise dans une position avantageuse pour attirer et retenir des employés hautement qualifiés.

### *La mise en œuvre de la responsabilité sociale des entreprises*

Lorsqu'elles mettent en œuvre des pratiques liées à la responsabilité sociale, les entreprises doivent faire face à une série de facteurs de réussite et de défis. Le lecteur trouvera dans l'encadré « Facteurs de réussite » une liste de questions soulevées au cours des sondages.

Manifestement, l'introduction des changements entraînés par une telle mise en œuvre ne peut réussir qu'avec l'engagement des cadres supérieurs, un personnel formé et motivé et des ressources adéquates. Par la suite, il faut s'assurer d'entreprendre des collectes de données appropriées et de transmettre les résultats pour permettre à l'entreprise de bien progresser. Les entreprises qui ont été de l'avant avec la mise en œuvre de la responsabilité sociale ont tout de même dû relever quelques défis parmi ceux qui ont été répertoriés. Ces facteurs de réussite et ces défis revêtent une importance considérable pour les gouvernements, puisqu'ils déterminent la combinaison de mesures qui encourageront ou non les entreprises à adopter la responsabilité sociale.

## Le rôle du gouvernement relativement à la responsabilité sociale des entreprises

Nous avons demandé aux entreprises de donner leur avis sur les rôles potentiels du gouvernement fédéral afin de contribuer à faire progresser la mise en œuvre de la responsabilité sociale. L'encadré intitulé « Rôles potentiels du gouvernement » met en évidence les résultats du sondage sur les principaux rôles potentiels du gouvernement.

En raison de la diversité des résultats, il est évident que les entreprises croient qu'il incombe au gouvernement de faciliter l'adoption de la responsabilité sociale des entreprises au Canada. Les résultats à ces questions aideront les différents ministères fédéraux à évaluer et à définir leurs rôles dans le cadre de la responsabilité sociale.

## Conclusions

Cette étude a été menée afin de mieux faire comprendre aux intéressés l'évolution du rôle des entreprises dans la société. D'après des études de cas, des normes et des directives nationales et internationales récentes ou émergentes, nous constatons que les attentes des intéressés en matière

---

### Facteurs de réussite

- Vision et engagement de la haute direction en matière de responsabilité sociale
- Compétences et outils
- Encouragement, facteurs de motivation et participation des employés
- Ressources adéquates
- Renseignements et données

de rendement économique et social sont maintenant plus élevées. Les récents fiascos dans le monde des affaires ont permis à certaines de mieux saisir l'importance des pratiques de gouvernance et de la responsabilité sociale.

Si cette meilleure compréhension est combinée à la nécessité de maintenir ou d'accroître la compétitivité sur le marché international, la possibilité d'évolution en matière de développement durable devient encore plus pertinente. Bon nombre d'entreprises adoptent des approches proactives de la responsabilité sociale, mais, comme cette étude le démontre, elles doivent comprendre que sa mise en œuvre entraîne des défis sur le plan de la gestion du changement.

---

### Rôles potentiels du gouvernement (en ordre décroissant)

- Montrer la voie à suivre – communiquer les mesures prises par le gouvernement
- Diffuser les méthodes optimales
- Élaborer et (ou) soutenir des programmes qui viennent en aide aux entreprises engagées en matière de responsabilité sociale
- Reconnaître et récompenser les entreprises qui sont leaders en cette matière
- Préciser ce que la responsabilité sociale signifie; les attentes
- Favoriser une collaboration et une coordination interministérielles
- Conduire une analyse de rentabilisation de la mise en œuvre de la responsabilité sociale
- Encourager la présentation de rapports destinés au public sur le rendement économique, environnemental et social
- Contribuer à faire reconnaître le Canada comme un chef de file en matière de responsabilité sociale

### Défis

- Développer un plan d'affaire
- Mesures du rendement
- Combler le désavantage par rapport aux autres intervenants dans le secteur
- Assurer la continuité
- Abandonner les anciennes habitudes

Les résultats de l'étude contribueront à l'élaboration de politiques gouvernementales qui favorisent la progression du développement durable grâce à la responsabilité sociale des entreprises.

---

### Notes

- 1 Les auteurs sont employés par la Direction de la coordination de la politique et du portefeuille de Ressources naturelles Canada, qui est supervisée par Patricia McDowell. Ils tiennent à remercier Ramona Baksh, John Besley, Roy Brooke, John Chibuk, Shawna Christianson, Paul Halucha, Lise-Aurore Lapalme, Stephen LeClair, Diane McLaughlin, Craig Millar, Andrea Moffat, Kris Nanda et Alisa Postner, du groupe de travail interministériel, ainsi que Five Winds International.

Pour plus d'information sur l'étude dans cet article, communiquer avec Jim Frehs at (613) 992-3863.

# Fédéralisme et intégration transfrontalière en Amérique du Nord

Par Laura Macdonald et  
Andrea Rounce  
Université Carleton

*Le Canada n'a jamais  
été si bien intégré  
économiquement aux  
États-Unis et simultanément,  
sur le plan des régimes fiscal  
et social, il n'a jamais  
été aussi différent des  
États-Unis.*

Laura Macdonald est professeur agrégé de science politique de l'Université Carleton. Andrea Rounce est candidate au doctorat en science politique de l'Université Carleton

Tenue les 7 et 8 février 2003 à Ottawa, la conférence *Fédéralisme et intégration transfrontalière en Amérique du Nord* a été organisée par le Centre d'étude de la politique et de la société nord-américaines (CNAPS). Cette conférence visait à répondre au besoin, cerné par les organisateurs, d'examiner les implications sociales et politiques d'un approfondissement du processus d'intégration.

Un rapport intégral de la conférence est affiché sur le site Web du CNAPS de l'Université de Carleton au [www.carleton.ca/nac](http://www.carleton.ca/nac). Disponible le 12 juin 2003.

## Comprendre l'intégration et le fédéralisme

Dans son discours-programme, Richard Simeon, de l'Université de Toronto, a élaboré trois hypothèses concurrentes à propos des conséquences de l'intégration nord-américaine au Mexique, au Canada et aux États-Unis. Ces hypothèses ont orienté la plupart des débats qui se sont déroulés pendant cette conférence :

### Hypothèse 1

Les conséquences de l'intégration dans les trois pays sont centrifuges et favorisent la désintégration et la décentralisation.

### Hypothèse 2

Les conséquences de l'intégration sont centripètes et favorisent l'homogénéité et la centralisation.

### Hypothèse 3

Les changements politiques sont surtout provoqués par des forces internes plutôt que par des forces externes, de sorte que nous devons concevoir les changements au sein de la fédération en fonction des forces internes.

Tout en mettant l'accent sur l'importance de l'intégration économique des trois pays, Simeon a relevé que les institutions fédérales aident au processus d'intégration. Il a également souligné que l'intégration nord-américaine s'opère, bien que de façon inégale, dans les trois pays, et que l'intégration elle-même n'était pas une source majeure de changements dans le fédéralisme. Toutefois, il est très probable que ces pressions soient appuyées par des pressions des pro-

vinces, des États ou des villes afin de participer davantage aux futures négociations.

## Le fédéralisme au Canada, aux États-Unis et au Mexique

De nombreux participants ont discuté du fait que les pays sont tous trois des entités fédérées, mais qu'ils appliquent leurs principes fédéraux différemment. À cet égard, Robert Findow, de l'Université Dalhousie, a donné l'exemple de la distribution des revenus dans les trois pays. Au Canada, le gouvernement fédéral se sert de paiements de péréquation comme moyen de redistribution des richesses aux régions. Les États-Unis fixent généralement des normes et des exigences nationales concernant le partage des ressources. Au Mexique, la redistribution était autrefois effectuée en fonction des revenus par habitant, mais aujourd'hui, les États défavorisés reçoivent plus de fonds que les États mieux nantis.

## Les régions et les institutions de gouvernance en Amérique du Nord

Robert Stumberg, de l'Université Georgetown, a déclaré que les négociations commerciales ne menacent pas nécessairement le fédéralisme et qu'une surveillance instituée par le pouvoir législatif peut assurer le bon maintien des institutions fédérales. En guise d'illustration, M. Stumberg a présenté le cas du *Forum for Democracy and Trade*, un réseau national aidant certains États américains à faire face aux conséquences économiques des politiques commerciales, tout en protégeant leur autorité gouvernementale.

Kathy Brock, de l'Université Queen's, a étudié l'évolution du dialogue entre les gouvernements infranationaux, et entre ces derniers et les collectivités locales. Elle a fait remarquer qu'il n'y a aucune communication entre les collectivités sur les conséquences des accords commerciaux, que l'on n'accorde que peu d'attention au dialogue avec les collectivités et qu'il n'y a pas de reproduction de ce dialogue dans les accords internationaux. De façon analogue, elle a remarqué que, au Canada et aux États-Unis, les questions relatives aux collectivités qui ont des composantes autochtones ou renferment des minorités linguistiques ou culturelles sont absentes des décisions dans le cadre des accords internationaux, dans lesquels ce sont les intérêts commerciaux qui tendent à prédominer.

Le discours de Ken McRoberts, du collègue universitaire Glendon de l'Université York, s'est axé sur la création de nouvelles institutions de gouvernance dans les régions. Étant donné que le Canada, les États-Unis et le Mexique sont toutes des entités fédérées, il est possible d'intégrer des activités dans l'ensemble des régions à l'échelle infranationale. Il a examiné les processus d'intégration européenne en prenant l'exemple de la Catalogne. Profitant de l'intégration de l'Espagne au sein de la Communauté européenne, le gouvernement catalan a élaboré une politique commerciale autonome par rapport à la collectivité nationale.

Cependant, Ken McRoberts a souligné que les États nationaux demeurent d'importants facteurs limitant la capacité des régions à établir des relations de gouvernance avec les dirigeants des divers paliers. En conclusion, il a affirmé qu'il n'y avait pas de véritable intégration politique et économique dans les régions, sinon à l'échelle nationale. Bien que les échanges d'information entre les régions se multiplient, la gouvernance multi-niveau manque d'homogénéité en Europe et demeure instable en Amérique du Nord.

## Le fédéralisme et la politique sociale des régions en cours d'intégration

Plusieurs exposés ont porté sur le rapport entre le fédéralisme, l'intégration et la politique sociale. Bien que les participants n'étaient pas tous d'accord, plusieurs d'entre eux semblaient appuyer l'hypothèse 3 de Richard Simeon, selon laquelle il n'existe pas de lien direct entre l'intégration et la politique publique, et que les trois nations de l'Amérique du Nord ont une marge de manœuvre très large, ce qui laisse beaucoup de place à l'autonomie politique.

Kent Weaver, du Brookings Institute, a rappelé que de nombreuses difficultés surgissent lorsque nous analysons les relations entre l'intégration régionale, le fédéralisme et la politique sociale. Chaque variable est complexe en soi, et tenter d'établir des liens de causalité entre ces variables est très difficile. M. Weaver a observé que l'intégration régionale a un impact sur le fédéralisme, tandis que le fédéralisme et l'intégration régionale ont une incidence sur la politique sociale. Néanmoins, il en est venu à la conclusion que les conséquences de l'intégration régionale sur la politique sociale semblent être surtout indirectes, et inégales d'un secteur à l'autre.

Alain Noël, de l'Université de Montréal, a abordé la question de l'incidence de l'intégration économique sur le fédéralisme et la politique sociale au Canada, plus particulièrement au Québec. Il a ajouté que la preuve empirique semble indiquer que les provinces gagnent en force à mesure qu'augmente la décentralisation des politiques sociales dans un système fédéral. Il a noté que les preuves démontrent l'absence de convergence entre les politiques du Canada et celles des États-Unis et donc, d'impact sur le fédéralisme. À partir de ces arguments, M. Noël a observé ce qu'il appelle un paradoxe d'intégration : le Canada n'a jamais été si bien intégré économiquement

aux États-Unis et simultanément, sur le plan des régimes fiscal et social, il n'a jamais été aussi différent des États-Unis. Cette situation est attribuée en partie au fait que l'intensification de l'intégration économique continentale a provoqué une réaction chez les intervenants nationaux, qui manifestent un besoin de protection au sein de la fédération canadienne.

Gerald Boychuk a axé son discours sur deux questions : en quoi l'intégration économique du système fédéral canadien a-t-elle affecté sa politique sociale? Et en quoi le fédéralisme oriente-t-il la politique sociale en fonction de l'intégration économique? Compte tenu des modèles de convergence des politiques sociales le long de frontières nationales et provinciales, M. Boychuk était d'accord avec M. Noël sur l'existence d'un paradoxe de convergence qui devient évident lorsqu'on examine les impacts de la centralisation et de la décentralisation sur la politique sociale. Gerald Boychuk a décrit le paradoxe de convergence, en soulignant l'importance de la contribution des diverses sphères de compétence et des modèles de politiques.

## Conclusion

Cette conférence sur le fédéralisme et l'intégration transfrontalière en Amérique du Nord a souligné l'importance de considérer la relation entre l'intégration économique et les mécanismes de gouvernance à l'échelle nationale et infranationale. Cette optique est particulièrement importante dans le contexte nord-américain, en raison de la structure fédérale des trois pays de l'ALÉNA. L'intensification de l'intégration économique a de nombreuses implications pour les entités infranationales et offre de nouvelles perspectives pour les questions de gouvernance, par exemple, de nouveaux moyens de permettre et d'encourager la diversité.

# L'immigration : Notre identité, notre affaire, notre choix Réflexions sur la Sixième conférence nationale Metropolis

**Jean Lock Kunz (Ph.D),  
Projet de recherche  
sur les politiques**

*Au lieu de nous concentrer sur  
la performance économique  
des immigrants par rapport  
à celle des citoyens de souche,  
il vaut mieux évaluer leur  
rapidité d'adaptation à  
la société d'accueil et  
d'acceptation par celle-ci.*

Jean Lock Kunz est agente principale  
de recherche en politiques au PRP.

La Sixième conférence nationale Metropolis s'est déroulée à Edmonton du 21 au 24 mars 2003.

Le Canada se situe au deuxième rang des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en ce qui concerne la proportion de la population née à l'étranger (18 pour cent, ou 5,4 millions de personnes), après l'Australie. Au cours des années 90, le Canada a accueilli plus de deux millions de personnes à titre de résidents permanents, et la plupart d'entre elles se sont établies dans des régions métropolitaines de recensement. Nos villes se sont diversifiées du point de vue linguistique, ethnique et religieux, et l'immigration et la diversité culturelle sont deux éléments clés de l'identité canadienne. L'honorable Denis Coderre, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, a observé que, puisque le Canada continue de dépendre de l'immigration comme source de main-d'œuvre et de croissance démographique, celle-ci « sera au cœur des préoccupations politiques au cours de la décennie à venir ».

« L'immigration est l'affaire de tous », soulignait le ministre Coderre. L'élaboration d'une politique d'immigration au XXI<sup>e</sup> siècle exige des études, des partenariats et de la collaboration entre tous les niveaux du gouvernement, les parties prenantes et le grand public. La Sixième conférence nationale Metropolis a réuni chercheurs, responsables de l'élaboration des politiques, administrateurs, représentants d'organismes non gouvernementaux et politiciens pour discuter de diverses questions liées à l'immigration et à la diversité et pour partager conclusions et expériences en la matière.

Dans le cadre de séances plénières et d'ateliers, les participants ont partagé les fruits de leurs recherches et discuté de nombreuses questions, dont la

concentration des immigrants dans les grands centres urbains, leur intégration dans la société et la traduction des études en politiques concrètes.

## Partager les avantages de l'immigration

Les immigrants se concentrent dans les grands centres urbains, notamment Montréal, Toronto et Vancouver, qu'on appelle collectivement « la zone M-T-V ». Ces villes ont prospéré au contact des vagues successives d'immigrants et de la fécondité culturelle et de la vitalité économique qui en découlent. Les différents paliers de gouvernement et les villes de petite et de moyenne envergure, qui constatent l'épanouissement découlant de l'immigration dans les grandes villes, ont manifesté leur intérêt à attirer et à garder des immigrants. La question est donc comment attirer les immigrants dans les petites et moyennes villes du Canada.

D'après les données présentées à la conférence, le soutien à l'éducation, à l'emploi et à l'établissement sont les meilleurs arguments de recrutement et de rétention des nouveaux-arrivés dans les petites et moyennes villes au Canada et aux États-Unis. Le gouvernement fédéral a proposé une stratégie régionale de recrutement incitant les provinces et les villes intéressées à fonder leurs plans de sélection et d'établissement des immigrants sur leurs besoins particuliers. L'un des éléments décisifs de la politique en matière d'immigration est l'entente de candidats désignés par les provinces intervenue entre les administrations fédérale et provinciales, en vertu de laquelle la province est habilitée à choisir les immigrants dont la qualification est particulièrement bénéfique à son économie.

Le Manitoba est l'une des provinces qui ont signé une telle entente avec le gouvernement fédéral. On constate que les immigrants reçus au Manitoba dans le cadre de cette entente présentent un taux d'emploi et de rétention particulièrement élevé. La prise en compte des particularités régionales dans un contexte national représente une solution pragmatique et inclusive de distribution de l'immigration et des avantages qui s'y rattachent dans l'ensemble du pays.

### Créer un programme d'immigration durable

L'écart entre la performance économique des immigrants et celle des citoyens de souche a toujours été l'étalon de mesure du succès des politiques d'immigration. Or, un important corpus de recherche souligne le recul des revenus initiaux des immigrants arrivés au Canada au début des années 90 par rapport à leurs prédécesseurs. Ce recul est particulièrement marqué parmi les immigrants qualifiés choisis de par leur spécialisation et éducation. La crise économique du début des années 90 et la reprise qui s'est fait attendre ont contribué en partie à ce phénomène. Cependant, la non-reconnaissance des diplômes et titres de compétences acquis à l'étranger y est aussi pour quelque chose.

Étant donné la concentration d'immigrants dans les grands centres urbains et les difficultés affrontées par les nouveaux immigrants sur le marché du travail, comment le Canada peut-il se doter d'un programme d'immigration durable? Daniel Stoffman propose une réduction des niveaux d'immigration au Canada. À l'en croire, la congestion démographique effriterait la qualité de vie et la compétitivité de villes comme Toronto et Vancouver. Martin Collacott, de l'Institut Fraser, estime que le Canada ne détient pas la formule magique en matière de gestion de la diversité, même si tous s'accordent

pour la trouver souhaitable : en effet, la diversité pourrait devenir une source de tension sociale et politique. M. Collacott souhaite également une approche équilibrée à l'immigration qui tiendrait compte des attitudes des villes d'accueil, d'une part, et des besoins des nouveaux-venus, d'autre part.

On a aussi débattu du bien-fondé des motifs économiques de l'immigration à grande échelle. D'un côté, on avance que le Canada ne devrait pas dépendre exclusivement de l'immigration pour résoudre les problèmes de pénurie de qualification et de vieillissement de la population. Stoffman rappelle que les baby-boomers travaillent encore aujourd'hui, que leurs enfants arriveront bientôt sur le marché du travail, et que les populations autochtones progressent de façon marquée, surtout dans les Prairies. Il serait donc avantageux d'instruire les citoyens actuels du Canada plutôt que de rechercher des talents à l'étranger. D'aucuns ont aussi soulevé la question du prix moral de l'immigration du fait que le Canada réduit sa pénurie de qualifications aux dépens de pays en voie de développement, qui perdent leurs travailleurs les plus qualifiés.

En revanche, des chercheurs comme Peter Li, de l'Université de la Saskatchewan, soulignent que la crainte de problèmes potentiels n'est pas une raison de réduire le taux d'immigration au Canada. Même si l'immigration n'est pas la solution miracle au problème du vieillissement de la population et de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, elle peut certainement réduire son effet. Nous ne pouvons échapper à la réalité : certains secteurs, comme l'éducation et les soins de santé, souffrent déjà d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Enfin, l'immigration permettra de bâtir le Canada et il est futile d'essayer de prévoir toutes ses retombées. Au lieu de nous concentrer sur la performance économique des immigrants

par rapport à celle des citoyens de souche, il vaut mieux évaluer leur rapidité d'adaptation à la société d'accueil et d'acceptation par celle-ci.

### Mettre l'accent sur l'intégration et le capital social

L'entrée des immigrants au Canada ne marque que le début du processus d'immigration : il faut des années pour que les immigrants s'intègrent pleinement à la société d'accueil. C'est pourquoi la professeure Marie McAndrew propose de décaler notre attention des niveaux d'immigration aux niveaux d'intégration. On a rappelé aux participants de la conférence l'objectif humanitaire de la politique canadienne en matière d'immigration. Il faut souligner l'importance de réconcilier les objectifs humanitaires aux objectifs économiques. Tous les immigrants contribuent à la société et à l'économie canadienne, même si certaines de ces contributions ne se manifestent qu'à longue échéance.

Un déterminant clé de l'intégration des immigrants est le capital social, y compris les réseaux et normes partagées. Des études présentées lors de la conférence ont démontré la nécessité de nous pencher sur le rôle que joue l'identité ethnique dans la recherche de travail et dans d'autres phénomènes liés au marché du travail. Le Projet de recherche sur les politiques a annoncé la tenue prochaine d'une conférence intitulée *Les occasions et enjeux de la diversité : quel rôle pour le capital social?*, organisée en partenariat avec l'OCDE et plusieurs ministères fédéraux. L'un des objectifs de la conférence, qui aura lieu à Montréal en novembre 2003, sera d'élaborer un programme de recherche sur le rôle du capital social dans l'immigration et la diversité grâce aux nouvelles données produites au Canada et à l'échelle internationale.

# Au-delà du libre-échange

Sushma Barewal, Projet de recherche sur les politiques

Les 27 et 28 mars dernier à Montréal, le Forum sur l'intégration nord-américaine (FINA)<sup>1</sup> tenait une conférence intitulée Au-delà du libre-échange : consolider l'Amérique du Nord.

La conférence, qui s'est tenue à Montréal, était l'occasion de faire le point sur les avantages économiques que retirent le Canada, les États-Unis et le Mexique de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et d'étudier les meilleures avenues pour approfondir et élargir le processus d'intégration nord-américaine dans les secteurs politique, social et économique. Les conférenciers et les participants représentaient divers groupes et organisations, dont des industries, des universités, des ONG, ainsi que différents paliers de gouvernement, des diplomates et des politiciens.

Au cours de la conférence, Michael Gadbow (v.-p. et conseiller principal à General Electric) déclarait, à juste titre, que la « géographie a fait de nous des voisins; l'histoire, des amis; et la mondialisation, des partenaires ».

Il subsiste peu de doute quant aux avantages que procure l'ALENA. Les chiffres du produit intérieur brut, du commerce et de l'emploi des pays partenaires en font d'ailleurs foi. (Fait intéressant, les sondages d'opinion publique montrent que les citoyens de chaque pays croient que l'accord est moins favorable à leur endroit.)

Le fédéralisme et la décentralisation ont contribué à accélérer le processus d'intégration, tant au Canada qu'aux États-Unis. Dans un régime fédéraliste, les entités autonomes (États et provinces) peuvent prendre des décisions de façon indépendante en matière de consolidation de liens bilatéraux et multilatéraux, sans que les autres États ou provinces ou le pouvoir central n'érigent des obstacles. Il en résulte un renforcement de ces liens.

Les liens multilatéraux infranationaux comprennent, par exemple :

- la région économique du nord-ouest du Pacifique (les cinq États du Nord-Ouest, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Yukon), dont le rôle est de coordonner les politiques des provinces et des États dans l'ensemble de la région;
- des rencontres de gouverneurs et de premiers ministres de l'Ouest, modelées selon les regroupements des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres des provinces de l'Atlantique et du Québec;
- le *Council of State Governments*; plusieurs provinces canadiennes se sont jointes aux regroupements régionaux de cet organisme – la Nouvelle-Écosse et le Québec font partie du groupe de l'Est, la Saskatchewan fait partie du MidWest, la C.-B. et l'Alberta font partie du groupe de l'Ouest.

Les liens bilatéraux comprennent, par exemple, les conseils consultatifs bilatéraux du gouvernement de l'Alberta et des gouvernements du Montana, de l'Idaho et de l'Alaska, de même que la participation, sous forme de consultations officielles, du gouvernement de l'Ontario et des gouvernements des États des Grands Lacs.

Bien que ce point ne figurait pas à l'ordre du jour de la conférence, la question de la sécurité a teinté une bonne partie des débats. S'il a été entendu que la sécurité demeurerait une préoccupation prédominante pour les Américains, le Canada et le Mexique ne peuvent pour autant se passer des États-Unis. Ainsi, une très forte proportion des exportations du

Sushma Barewal est agente principale de recherche en politiques au PRP.

Canada et du Mexique se composent de produits fabriqués par des entreprises américaines établies dans ces pays. Par conséquent, les États-Unis ont des intérêts à garder la frontière ouverte tout en poursuivant leurs efforts d'intégration. Qui plus est, les États-Unis consomment beaucoup plus de pétrole et de gaz naturel qu'ils n'en produisent et importent une proportion appréciable de cette ressource du Canada. Les États-Unis gagnent à participer pleinement avec le Canada et le Mexique à l'élaboration de politiques nord-américaines en matière d'énergie, par exemple.

Si l'on se base sur la prémisse que l'intégration fonctionne mieux avec les pays dont l'économie est comparable, la question de combler l'écart de développement du Mexique a été au cœur de la conférence. Robert Pastor a proposé la création d'un fonds. La source de financement proviendrait de contributions, à raison de dix milliards \$ par an pendant dix ans (90 pour cent des É.-U. et dix pour cent du Canada). Cette proposition n'a cependant pas été considérée comme réalisable dans un avenir prévisible. Pour le moment, ni les États-Unis ni le Canada n'ont envisagé la possibilité de contribuer à un tel fonds. Le Canada préférerait apporter son soutien par le biais d'institutions financières telles que la Banque nord-américaine de développement.

Existe-t-il d'autres moyens d'élever le niveau de vie au Mexique? L'une des avenues, proposée par Samuel Morley, de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, était de suggérer au gouvernement mexicain de modifier sa stratégie de développement en soutenant les secteurs à prédominance de main-d'œuvre, comme l'agriculture et le bâtiment, plutôt qu'en misant sur les secteurs à prédominance de capital. Andrés Rosental, du Conseil mexicain des relations extérieures, a proposé

d'inviter les entreprises canadiennes et américaines à investir de dix à vingt milliards \$ par an pendant cinq ans dans le développement du secteur énergétique au Mexique, secteur auquel le Mexique garantirait l'accès. Cette initiative mènerait à une croissance de cinq à six pour cent du PIB du Mexique et rapporterait des profits

*Les partenaires de l'ALENA doivent évaluer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures en matière d'intégration ou d'opter pour la « grande idée » d'un marché commun.*

appréciables aux investisseurs. Cette proposition offre le triple avantage de ne pas utiliser l'argent des contribuables mexicains, de ne pas préciser les secteurs auxquels ces fonds devraient être consacrés et de ne pas nécessiter de changement constitutionnel.

Au-delà de tous les efforts futurs en matière de développement au Mexique, il subsiste la difficulté d'implanter une importante réforme fiscale et d'autoriser les entreprises étrangères à participer à l'exploitation des ressources pétrolières et gazières. Parmi les autres obstacles mentionnés figuraient la corruption et le manque de ressources financières et d'infrastructures adéquates pour investir dans le développement.

Considérant le solide appui reçu par les gouvernements et le milieu des affaires des trois pays afin d'accélérer le processus d'intégration, quel est le meilleur moyen de progresser? L'ALENA mène le commerce et l'investissement du point A au point B. Il ne constitue pas un processus d'intégration continue qui va au-delà de la dimension commerciale, comme c'est le cas de l'Union européenne. Les partenaires de l'ALENA doivent évaluer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures en matière d'intégration ou

d'opter pour la « grande idée » d'un marché commun. Dans la conjoncture actuelle, les participants favorisent unanimement la première approche.

D'autres mesures pourraient être prises dans des secteurs tels que la coopération réglementaire, la mobilité de la main-d'œuvre, l'immigration, les recours commerciaux et le règlement

des différends, tout en gardant à l'esprit les objectifs à long terme tels qu'un marché commun ou un tarif extérieur commun. Il n'est pas nécessaire d'adopter une position trilatérale sur toutes les questions. On pourrait faire des progrès sur une base bilatérale, en fonction de la bonne volonté des pays. On constate que, dans une perspective commerciale américaine, l'ALENA est un accord équitable et que d'autres questions d'ordre commercial, notamment les négociations avec l'OMC et le déficit commercial avec la Chine sont en mode de surveillance. En outre, la sécurité nationale aux É.-U. est une préoccupation constante dans toutes les sphères d'activités américaines.

La conférence a mis en lumière plusieurs points nécessitant une recherche plus approfondie. Bon nombre de questions soulevées cette année serviront de canevas à l'ordre du jour de la conférence de l'année prochaine, qui se tiendra les 26 et 27 avril 2004 à Monterrey, au Mexique.

## Notes

- 1 Le FINA est une organisation à but non lucratif qui se consacre au dialogue et aux réseaux nord-américains, en organisant des rencontres entre les principaux intervenants du milieu politique, du secteur privé, des syndicats et des cercles universitaires dans les trois pays membres de l'ALENA.

# Le Projet sur les Liens nord-américains : mise au point du programme de recherche

**Robert (Bob) Kunimoto,**  
Projet de recherche sur  
les politiques

*Le Canada n'avait d'autre choix que d'envisager une perspective plus globale et proactive en ce qui concerne ses relations avec les États-Unis.*

Robert (Bob) Kunimoto est agent principal de recherche en politiques au PRP.

Le 4 avril 2003 à Ottawa, le Projet de recherche sur les politiques a tenu une table ronde intitulée *les Liens nord-américains : mise au point du programme de recherche*.

La table ronde était formée de grands spécialistes des relations nord-américaines provenant des milieux gouvernementaux, du secteur privé et du milieu de la recherche. Ils ont abordé la question d'initiatives potentielles qui, dans le contexte actuel des politiques nord-américaines, pourraient permettre au Canada de tirer pleinement profit de l'intégration économique. Les questions abordées, déterminées à la suite de consultations à grande échelle, comprenaient la collaboration réglementaire internationale, les initiatives commerciales, la mobilité de la main-d'œuvre et l'émergence de régions transfrontalières.

Pendant les séances de la matinée, nous avons établi le contexte, présenté des exposés sur les relations canado-américaines actuelles et déterminé les motifs pour approfondir les liens avec les États-Unis, ainsi que les risques associés à la poursuite de l'intégration. Pendant les séances de l'après-midi, nous avons étudié les initiatives de recherche potentielles qui pourraient être à la base de discussions sur les politiques et contribuer à l'établissement d'un cadre pour de futures recherches.

## Le contexte politique des relations canado-américaines

La table ronde a débuté par une évaluation de l'état des relations canado-américaines dans le contexte géopolitique actuel en pleine évolution. Le sentiment général exprimé par les participants était que les frictions entre le Canada et les États-Unis, quoique considérables, seront vraisemblablement de courte durée. Cependant, tous les participants étaient d'avis que l'importance du

marché américain pour l'économie canadienne est une raison suffisante pour que les relations canado-américaines soient au premier plan des préoccupations, particulièrement dans l'après 11 septembre 2001, où la « sécurité prend le pas sur le commerce ».

Étant donné cette conjoncture politique et les risques qui s'y rattachent pour l'économie canadienne, la plupart des participants sont unanimes à croire que le Canada devra faire un choix historique quant à son avenir au sein de l'Amérique du Nord.

## Le Canada peut-il bénéficier d'une intensification de l'intégration nord-américaine?

Les participants ont convenu que le Canada n'avait d'autre choix que d'envisager une perspective plus globale et proactive en ce qui concerne ses relations avec les États-Unis. Nous devons nous employer à favoriser une intégration accrue, particulièrement grâce à la convergence des règles et des réglementations, tout en continuant de maintenir les éléments nationaux revêtant une importance particulière pour les Canadiens.

Pour faire progresser son programme politique, le Canada doit envisager des thèses qui soient convaincantes pour les Canadiens comme pour les Américains. À cet égard, on a proposé des orientations prescriptives, notamment les suivantes.

- *Réinventer les frontières* en éliminant les obstacles au transport des marchandises et à la mobilité des gens en Amérique du Nord, ce qui permettra de préconiser une perspective de sécurité fondée sur la protection des accès à l'ensemble de l'Amérique du Nord.

- *Un pacte de sécurité concernant les ressources naturelles* qui engloberait les produits agricoles et forestiers, ainsi que les ressources énergétiques, les métaux et les minéraux, selon les principes essentiels des marchés libres et de la compatibilité des règlements.
- *Maximiser l'efficacité économique* grâce à l'harmonisation ou à la reconnaissance mutuelle d'une grande variété de régimes réglementaires.
- *Rebâtir la défense* afin de développer la capacité d'apporter une contribution importante au renforcement de la sécurité continentale et mondiale.
- *Établir un nouveau cadre institutionnel* avec les États-Unis fondé sur la collaboration et le respect mutuel de la souveraineté, en s'inspirant par exemple des modèles de commissions paritaires pour favoriser la coordination, et prévenir et régler les conflits.

## Les risques potentiels d'une intégration plus poussée

Alors que la majorité des intervenants ont insisté sur la question des avantages économiques potentiels qui peuvent découler d'une intégration nord-américaine plus poussée, plusieurs ont plutôt insisté sur une approche plus prudente qui examinerait un large éventail de résultats possibles, sans se limiter au domaine économique. Les intervenants ont exprimé leurs craintes quant au fait que les décisions antérieures et les ornières tracées ont eu un « effet de cliquet », laissant très peu de place au renversement de décisions antérieures.

Quelques participants croient qu'étant donné la réussite du Canada à sauvegarder sa souveraineté, sa culture, ses valeurs et son identité, nous devrions éviter de compromettre les outils de

politiques publiques qui ont assuré cette réussite. L'analyse en profondeur du caractère unique, complexe, asymétrique et bipolaire de nos relations avec les États-Unis nécessite de plus amples recherches, qui feraient place à des perspectives nord-américaine, canadienne, régionale, provinciale et urbaine.

Plusieurs avertissements sont de mise :

*En premier lieu*, puisque les structures des économies canadienne et américaine ne coïncident pas, celles-ci peuvent répondre différemment à

*L'analyse en profondeur du caractère unique, complexe, asymétrique et bipolaire de nos relations avec les États-Unis nécessite de plus amples recherches, qui feraient place à des perspectives nord-américaine, canadienne, régionale, provinciale et urbaine.*

certaines initiatives stratégiques. De plus, une intégration plus poussée pourrait paralyser l'efficacité des micro-mécanismes qu'offrent les politiques.

*En deuxième lieu*, nous devrions reconnaître que les ressources énergétiques sont limitées, non seulement au plan des ventes aux États-Unis, mais également au plan de la consommation nationale. À la fois comme option stratégique et comme facteur de production, les activités liées aux ressources énergétiques devraient être réglementées de manière à favoriser la conservation, qui servira à son tour d'élément de négociation dans de futures discussions avec les États-Unis.

*En troisième lieu*, intégration économique ne signifie pas intégration sociale. Ce point est particulièrement important, lorsqu'on considère qu'une intégration plus vaste, passant du secteur restreint des marchandises à celui des services pourrait très bien affecter la prestation des services

comme nous la connaissons. Cette possibilité est surtout évidente en ce qui concerne la prestation des services sociaux au Canada.

Certains participants ont fait valoir que ces arguments ne tenaient pas compte du fait que l'intensification de l'intégration est une tendance inexorable, alimentée par des forces du marché extérieures au cadre des politiques fédérales. Le rôle du fédéral devrait en être un de facilitateur, entre autres pour réduire les coûts de transaction à la frontière. De même, d'autres participants ont fait valoir que

nous accordons trop d'importance aux outils de politiques, sans nous soucier suffisamment des résultats. Ils y a eu consensus à l'effet que nous devons d'abord déterminer nos priorités et ensuite investir les efforts nécessaires à leur concrétisation. En outre, nous devons admettre le principe d'une décentralisation des pouvoirs du fédéral au profit de nombreuses zones de compétences régionales ou autres intérêts infranationaux, qui négocieraient des ententes transfrontalières. Quoique potentiellement productif, ce processus peut affecter le rôle du gouvernement fédéral en matière de politiques nationales.

## Les initiatives politiques potentielles favorisent l'intégration

Un programme de recherche qui se concentre sur l'intensification de l'intégration économique nord-américaine doit nécessairement tenir

compte de la dynamique récente des relations canado-américaines. Ce programme étudierait surtout les questions relatives au maintien d'un accès sécuritaire à l'espace économique nord-américain, à des approches de collaboration au plan de la sécurité nord-américaine et à la détermination et à l'élimination des obstacles

perspective de recherche à moyen et à long termes en matière d'intensification de l'intégration économique.

Nous avons discuté de ce que devrait être « l'initiative majeure », soit la principale approche ou démarche à préconiser, l'idée étant d'attirer l'attention de Washington de manière à

*Certains participants tendance inexorable, alimentée par des forces du marché extérieures au cadre des politiques fédérales. Le rôle du fédéral devrait être de favoriser la souplesse.*

empêchent la réalisation complète des avantages de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Bon nombre de participants croient que nous devrions dépasser le stade de l'ALENA et de la priorité donnée à l'échange des marchandises. L'impératif économique pour le Canada n'est pas seulement de maintenir un accès continu au marché nord-américain, mais bien aussi de faire progresser un programme qui facilite la mobilité des personnes et des capitaux entre le Canada et les États-Unis, et qui favorise les échanges entre les entreprises à grande valeur ajoutée, comme celles qui offrent des services et des produits fondés sur le savoir.

Au-delà du programme économique, les discussions de la table ronde ont aussi porté sur la nécessité d'examiner la sécurité du point de vue des États-Unis, quoique dans le contexte d'un programme canado-américain intégré et exhaustif. Néanmoins, on a reconnu que le processus d'élaboration de politiques en ce qui concerne la participation du Canada aux questions de sécurité et de frontière est bien entamé. L'urgence d'aborder les questions de sécurité nécessite d'envisager une perspective d'élaboration de politiques accélérée, plutôt qu'une

intensifier l'intégration économique canado-américaine. Comme le Canada et les États-Unis semblent avoir peu d'intérêts communs sur certains enjeux de l'ALENA, toute démarche graduelle visant à aborder la problématique des enjeux canado-américains de l'ALENA pose problème. L'initiative majeure pourrait comprendre des composantes clés comme la sécurité, le commerce, la collaboration en matière de ressources naturelles, la mobilité et les institutions.

Finalement, il y a eu consensus à l'effet qu'il était actuellement plus pressant de se pencher sur les relations canado-américaines que sur celles qui impliquent le Mexique, car celles-ci amèneraient des questions d'un tout autre ordre, une autre dynamique avec les États-Unis et un ensemble de trajectoires politiques différentes.

### Prochaines démarches

La table ronde a présenté un large éventail d'orientations et de suggestions intéressantes pour le Projet sur les Liens nord-américains du PRP. Bien que plusieurs des suggestions aient surtout été des orientations préconisées, des conseils stratégiques et des orientations de politiques, elles serviront à raffiner le plan de travail et le cadre de recherche du projet.

Les articles de ce numéro d'Horizons présentent une optique plus ou moins optimiste des conséquences du vieillissement de la population. Toutefois, le vieillissement de la population reste une préoccupation incontournable. Par exemple, un article récent de l'institut C.D. Howe basé sur une analyse du taux de productivité par âge offre une perspective plus inquiétante des conséquences du vieillissement de la population.

Selon cette étude, le vieillissement de la population canadienne représente un obstacle sérieux au maintien du taux de croissance du niveau de vie canadien. La baisse projetée dans le nombre du ratio des travailleurs par rapport à la population totale dans les décennies à venir signifie que le Canada requerra une forte croissance de la productivité du travail de façon à maintenir une bonne croissance du PIB per capita. Cependant, au même moment, les changements démographiques pourraient avoir une influence négative sur la capacité productive de l'économie canadienne.

Yvan Guillemette, *Ralentir avec l'âge : Les répercussions inquiétantes du vieillissement de la population active sur le niveau de vie des Canadiens*, (Commentaire de l'Institut C. D. Howe commentaire No 182, mai 2003). Ce commentaire est accessible à l'adresse suivante : <[http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_182\\_french.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_182_french.pdf)>. Disponible le 4 juin 2003.

## « R » comme dans « Religion »

**Robert Judge, Projet de  
recherche sur les politiques**

*Les autorités du système  
d'éducation publique ont  
jugé important pour les  
étudiants d'apprendre le  
nom des capitales du monde  
ou les éléments du tableau  
périodique, mais pas les cinq  
piliers de l'islam ni les dix  
commandements des traditions  
judéo-chrétiennes.*

Robert Judge est analyste au PRP

Le 18 mars 2003, Metropolis Canada, en partenariat avec le Programme du multiculturalisme du ministère du Patrimoine canadien, a organisé à Ottawa une table ronde intitulée *Religious Communities in Pluralistic Societies*. Les participants à cet événement étaient : Paul Bramadat, professeur adjoint de religion et de culture contemporaine à l'Université de Winnipeg; Paul Weller, professeur de relations multiconfessionnelles à l'Université de Derby, au Royaume-Uni; et Cynthia Keppley Mahmood, stagiaire de troisième niveau au Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies à l'Université Notre-Dame, aux États-Unis.

Les Canadiens vivent au sein d'une société libérale et multiculturelle. L'importance que nous attachons à notre liberté pour diriger notre vie dans toute sa diversité, notamment la diversité religieuse, ne fait aucun doute. Par conséquent, beaucoup voient la laïcité comme inhérente à notre liberté religieuse. Au Canada, les discussions portant sur la religion ont souvent été écartées du discours public et des activités de l'État, même si les activités religieuses continuent à jouer un rôle important dans la vie privée de nombreux Canadiens.

Chaque participant a remis en question l'absence (ou la présence superficielle) de la religion dans les discours publics de leur pays respectif (Canada, Royaume-Uni et États-Unis).

Paul Bramadat a proposé d'examiner l'impact de la présence de Canadiens religieux au sein d'une société pluraliste ayant grandement écarté des arènes publiques les discussions portant sur la religion. En effet, les autorités du système d'éducation publique ont jugé important pour les étudiants d'apprendre le nom des capitales du monde ou les éléments du tableau périodique, mais pas les cinq piliers de l'islam ni les dix commandements des traditions judéo-chrétiennes. Cette situation a d'ailleurs mené à de nombreuses hypothèses naïves ou mal fondées quant à l'appartenance religieuse au Canada. Il est également difficile dans ce contexte de rejoindre les communautés religieuses qui se sentent isolées des attitudes et consensus du « courant » laïque – ou même en opposition à ceux-ci.

Bramadat a également parlé du « réductionnisme » qui caractérise trop souvent le discours public relativement aux aspects religieux d'événements de plus en plus présents dans le programme public. Par exemple, à la suite des événements du 11 septembre, une « mauvaise » forme d'arguments réductionnistes pourrait représenter tous les musulmans comme de possibles terroristes de la « cinquième colonne » déguisés. Bramadat affirme que, bien que les politiciens aient travaillé d'arrache-pied pour éliminer cette forme de réductionnisme, nous avons plus souvent connaissance du « bon » réductionnisme : toute la violence et tout le mal perpétrés au nom de la religion, comme dans l'histoire des pensionnats chrétiens pour les étudiants autochtones. Il avance plutôt que nous avons besoin d'une compréhension plus nuancée du rôle que l'appartenance religieuse joue dans les motivations de ceux qui perpètrent le mal. Il ajoute que, dans une société pluraliste, nous devons être capables de parler intelligemment de la religion dans nos discours publics, plutôt que d'ignorer ou de mal comprendre l'importance de cet aspect durable de la civilisation humaine.

Paul Weller a, quant à lui, présenté de nombreux arguments liés aux rapports entre la religion et les sphères publiques, se fondant particulièrement sur ses études de la religion, de l'État et de la société au Royaume-Uni. La première thèse de Weller, rappelant les préoccupations soulevées par Bramadat, soutient que les États traitent la religion comme une affaire privée, au lieu de l'intégrer dans un discours public franc et de parler des

rôles et des positions variés de l'appartenance religieuse, et se privent ainsi de ressources sociales pour rejoindre les groupes confessionnels, en plus d'encourager une expression religieuse réactive ou autocentrée. En fait, son discours visait en grande partie à faire ressortir à nouveau l'importance d'une

indien. Mahmood soutient que le fait de considérer ces militants comme des « terroristes » au lieu de « criminels » a provoqué une opération militaire massive disproportionnée par rapport à la simple capture des militants réfugiés dans le temple. Les mesures répressives que les militaires ont exer-

*Les États traitent la religion comme une affaire privée, au lieu de l'intégrer dans un discours public franc et de parler des rôles et des positions variés de l'appartenance religieuse, et se privent ainsi de ressources sociales pour rejoindre les groupes confessionnels, en plus d'encourager une expression religieuse réactive ou autocentrée.*

approche plus réfléchie et mieux fondée portant sur la religion dans les discours publics.

Pour terminer, Weller a souligné l'importance d'un dialogue entre diverses communautés religieuses, l'État et le grand public dans les sociétés pluralistes. Il a reconnu qu'un tel dialogue était parfois délicat, désagréable, et qu'il pouvait parfois semer la discorde, mais qu'il était essentiel au bien-être et au respect du pluralisme.

Cynthia Keppley Mahmood, une experte du militantisme sikh ainsi que des études anthropologiques portant sur la violence politique et religieuse, a également souligné l'importance de la discussion publique fondée et nuancée sur l'activité religieuse. Trop souvent, nous réduisons des événements complexes et leurs motivations à des formes inexactes et simplistes pouvant donner lieu à des réactions politiques inappropriées, voire extrêmement nuisibles.

À titre d'exemple, elle a rappelé l'événement de 1984 du Temple d'or, à Amritsar, en Inde, où les militants sikhs qui avaient trouvé refuge dans le temple, étaient identifiés comme des « terroristes » par le gouvernement

cées sur la communauté sikh se sont avérées extrêmement destructrices pour les relations entre les Sikhs et l'État en Inde.

Par ailleurs, Mahmood estime que la déclaration d'une guerre contre le terrorisme vaguement définie, à la suite des événements du 11 septembre, a donné lieu à une réaction directe dont la portée n'a probablement pas été bien mesurée en ce qui concerne l'établissement à long terme de la paix et de la sécurité.

En somme, les orateurs ont déploré le fait que nos discours publics ne faisaient preuve que d'une compréhension superficielle de la religion, et ils ont unanimement exigé une compréhension mieux fondée et nuancée de la place de la religion et de l'activité religieuse dans les sociétés pluralistes.

Enfin, ils en sont tous arrivés à une conclusion irréfutable : le défi qui se présente est de trouver la façon dont nous pourrions avoir davantage de discussions publiques mieux fondées portant sur la religion tout en respectant la séparation entre l'appartenance religieuse et la politique publique, pierre angulaire de notre liberté de religion.

## La composition religieuse du Canada

« Sept personnes sur dix s'identifient toujours comme étant catholiques romaines ou protestantes, selon les nouvelles données du Recensement de 2001. Le recensement a permis de constater que la longue tendance à la baisse au sein de la population déclarant des confessions protestantes se poursuit. Le nombre de catholiques romains a augmenté légèrement au cours des années 1990, mais leur proportion au sein de la population totale a quelque peu diminué. Au même moment, le nombre de Canadiens déclarant des religions tels l'islam, l'hindouisme, le sikhisme et le bouddhisme a crû de façon importante. Les changements survenus dans la composition religieuse au pays au cours des dernières décennies résultent principalement des sources changeantes d'immigration, lesquelles ont contribué à une plus grande diversité religieuse. En outre, de nombreuses confessions protestantes qui dominaient le portrait religieux du pays voilà 70 ans, telles que les confessions anglicane et de l'église unie, montrent des diminutions en nombre. Cela s'explique par le fait que leurs membres vieillissent et de moins en moins de jeunes s'identifient à ces confessions. Par ailleurs, beaucoup plus de Canadiens ont déclaré n'avoir aucune religion lors du Recensement de 2001. Ce groupe constituait 16 % de la population en 2001, comparativement à 12 % dix ans plus tôt. »

Tiré de Statistique Canada, « Les religions au Canada. » Disponible à l'adresse <[http://www12.statcan.ca/francais/census01/Products/Analytic/companion/rel/canada\\_f.cfm](http://www12.statcan.ca/francais/census01/Products/Analytic/companion/rel/canada_f.cfm)>. Disponible le 29 mai 2003.

# Comblers le manque de données pour répondre aux enjeux du vieillissement démographique

Par Christian Dea,  
Maxime Fougère  
et Bruno Rainville  
Développement  
des ressources  
humaines Canada

*On observe un manque de cohérence entre les enquêtes actuelles, qui compliquent l'utilisation de l'information disponible aux fins de recherche et d'analyse des politiques. Par exemple, les enquêtes ne sont pas exhaustives.*

Les auteurs travaillent tous au sein de Développement des ressources humaines Canada. Christian Dea est directeur du groupe des études socio-économiques, Maxime Fougère est directeur adjoint du groupe sur la recherche appliquée, Bruno Rainville est analyste principal de recherche pour le groupe des études socio-économiques.

## Le vieillissement de la population entraînera des réallocations importantes de ressources au sein de l'économie et du marché du travail

La transition des travailleurs âgés (génération du baby-boom) du travail vers la retraite risque d'entraîner des changements structurels importants dans l'offre et la demande de travail au cours des prochaines décennies. Parmi les conséquences possibles du vieillissement, on pense à une évolution profonde des préférences des ménages en matière d'épargne et de consommation, ainsi qu'à une atténuation du rapport entre producteurs et consommateurs. Ces pressions auront vraisemblablement un impact sur le comportement des particuliers et des entreprises, sur la structure de production et sur la distribution des ressources humaines dans l'économie.

Le vieillissement démographique soulève donc des enjeux socio-économiques, financiers et intergénérationnels importants, ainsi que des défis pour les politiques publiques. Pour bien répondre à ces enjeux, il importe d'avoir des outils pour nous assurer : 1) de faire un suivi exhaustif des changements dans les conditions actuelles du marché du travail et des transitions vers la retraite, et 2) d'effectuer la recherche, l'analyse des politiques stratégiques et l'évaluation des programmes. La recherche et l'analyse des politiques sont nécessaires pour comprendre les facteurs d'ordre socio-économique, financier et autre qui influencent le degré d'attachement des travailleurs âgés au marché du travail et les mesures d'encouragement à la retraite.

## Les enquêtes existantes sont incomplètes

Il existe de nombreuses sources de données de bonne qualité concernant le marché du travail, les milieux de travail, les activités sociales, la santé et les

sources de revenus des travailleurs. Les principales sources utilisées comprennent l'Enquête sur la population active (EPA), l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), le recensement, l'Enquête sur les milieux de travail et les employés (EMTE), les données administratives longitudinales (DAL), l'Enquête sur la sécurité financière (ESF), l'Enquête sociale générale (ESG) et l'Enquête nationale sur la santé de la population (ENSP). Toutefois, à l'aide des données existantes, les travaux récents ne sont parvenus jusqu'à maintenant qu'à obtenir des résultats d'analyse et de recherche très partiels et incomplets, et ce pour les raisons suivantes :

- On observe actuellement de graves lacunes dans l'information sur les travailleurs âgés et les aînés, en particulier en ce qui a trait à la richesse et la composition de la richesse des ménages, à la couverture d'assurance-santé, aux intentions de retraite et aux motifs invoqués, aux arrangements entourant la transition du travail vers la retraite, etc. De plus, la taille des échantillons permettant d'étudier les groupes cibles, comme les travailleurs de 45 ans et plus, les personnes âgées et certains groupes professionnels, est insuffisante.
- On observe aussi un manque de cohérence entre les enquêtes actuelles, qui compliquent l'utilisation de l'information disponible aux fins de recherche et d'analyse des politiques. Par exemple, les enquêtes ne sont pas exhaustives. Chaque enquête porte sur un thème particulier et l'information pertinente est fragmentée dans l'ensemble des enquêtes. De plus, l'information est difficilement comparable, les enquêtes étant basées sur différentes périodes et des populations inégales. Finalement, les données ne sont pas suffisamment longitudinales. Il devient donc difficile de suivre les trajectoires de transition du travail vers la retraite.

## Une stratégie de données compatible avec l'importance des enjeux...

Nous proposons d'établir une stratégie en deux phases afin de combler, dans un premier temps, les besoins en information à court terme et, dans un second temps, les besoins à moyen et long termes.

*On observe actuellement de graves lacunes dans l'information sur les travailleurs âgés et les aînés, en particulier en ce qui a trait à la richesse et la composition de la richesse des ménages, à la couverture d'assurance-santé, aux intentions de retraite et aux motifs invoqués, aux arrangements entourant la transition du travail vers la retraite.*

La première phase consisterait à apporter des modifications aux enquêtes actuelles en augmentant la taille de l'échantillon et en ajoutant des modules de questions qui combleraient les besoins en information. Par exemple, on pourrait accroître l'échantillon dans l'EDTR et ajouter de l'information sur la richesse des ménages, la couverture d'assurance-santé et les intentions de retraite. L'EPA pourrait aussi être modifiée afin de mieux tenir compte de certains enjeux de suivi sur le marché du travail des travailleurs âgés et des transitions vers la retraite. Il serait relativement peu coûteux de travailler sur les enquêtes actuelles et cela permettrait de répondre rapidement à certains enjeux de politiques publiques à court terme.

Il y a toutefois de nombreux inconvénients à viser uniquement à combler ces besoins de court terme. Il est notamment difficile et parfois coûteux d'augmenter de façon substantielle la taille de l'échantillon et le nombre de questions dans les enquêtes. Il y a aussi un risque à réduire la qualité des données. En raison de cette contrainte, les enquêtes resteraient incomplètes.

Afin de combler le manque d'information à plus long terme, la deuxième phase consisterait à élaborer une

enquête longitudinale exhaustive qui ciblerait spécialement les travailleurs âgés. Cette approche est celle qui a été retenue par plusieurs pays dont les États-Unis avec le Health and Retirement Study (HRS), le Royaume-Uni avec le *English Longitudinal Study on Aging (ELSA)* et l'ensemble de l'Europe avec le *Survey of Health, Aging and Retirement in Europe (SHARE)*. Ces

pays ont investi dans l'élaboration d'enquêtes longitudinales exhaustives sur les travailleurs âgés et les aînés pour mieux comprendre les problématiques liées à la retraite et à la santé de cette population.

Le modèle américain (HRS) pourrait servir de référence et rendrait les comparaisons plus faciles avec les autres pays industrialisés, tels que le Royaume-Uni avec ELSA et l'Europe avec SHARE. L'élaboration d'une enquête longitudinale sur les travailleurs âgés permettrait de colliger de l'information directement liée aux enjeux du vieillissement et de bien suivre les transitions des travailleurs âgés vers la retraite et leurs activités durant la retraite. Il faudrait évaluer les coûts de reproduction de ce genre d'enquête ou d'autres modèles d'enquête, mais cette deuxième phase du projet serait vraisemblablement plus coûteuse que la première.

Nous collaborons actuellement avec différents intervenants dans les ministères et avec Statistique Canada à l'évaluation des besoins, des enjeux techniques et des questions de financement en vue de l'amélioration et l'élaboration des enquêtes. Nous sommes également intéressés à créer des partenariats avec d'autres intervenants et organismes pour étudier ces questions.

Des chercheurs et des responsables de l'élaboration des politiques jettent un regard nouveau sur les politiques publiques afin de dégager une meilleure perspective pour évaluer leurs répercussions économiques et sociales sur les individus, les familles, les communautés et les nations. L'ouvrage de John Helliwell, *Globalization and Well-Being*, présente une nouvelle recherche sur le capital social et le bien-être collectif et applique les données de cette recherche à des questions clés concernant les individus et les gouvernements à l'ère de la mondialisation.

Helliwell commence par examiner les derniers signes révélant à quel point la mondialisation a altéré le champ d'action et le caractère prépondérant des États-nations. Il étudie ensuite les conséquences sur les politiques internes et internationales. Tout au long de l'ouvrage, l'auteur fait une large place au bien-être collectif en tant que préoccupation centrale de la recherche et des politiques publiques. Il affirme que, quoi que les gens pensent de la mondialisation, les pays comme le Canada disposent d'une latitude suffisante pour préserver leurs qualités particulières tout en conservant leur autonomie en ce qui a trait à leurs politiques nationales et internationales.

L'ouvrage *Globalization and Well-being* a gagné le prix Donner du meilleur livre traitant de la politique publique canadienne.

John F. Helliwell, *Globalization and Well-Being*, Vancouver: UBC Press, 2003.

# Pour une meilleure compréhension de l'utilisation des compé- tences en milieu de travail : proposition d'enquête sur les compétences des employés

David Wallace,  
Développement  
des ressources  
humaines Canada

---

David Wallace est agent de recherche principal pour le groupe d'études sur le milieu de travail, les compétences et la productivité à Développement des ressources humaines Canada.

L'existence d'un lien entre le capital humain, les revenus et la productivité est amplement étayée par un vaste corpus de recherche empirique. Toutefois, la plupart de ces études se fondent sur l'évaluation indirecte du capital humain, comme le niveau de scolarité atteint, les diplômes obtenus ou le poste occupé. Or, les études qui évaluent le capital humain de façon directe, c'est-à-dire par l'évaluation du niveau de littératie et de numératie atteint, révèlent que les évaluations indirectes ne témoignent pas des inégalités d'acquisition des compétences d'une personne à l'autre. Certes, le niveau d'instruction d'une personne donne une idée de son capital humain, mais toutes les personnes à un niveau de scolarité donné ne possèdent pas le même capital humain. C'est pourquoi l'évaluation des compétences en matière de littératie et de numératie, en plus de la consignation du niveau de scolarité, produit des données plus précises sur le capital humain.

La littératie et la numératie sont des éléments clés du capital humain. La littératie englobe un large ensemble de compétences de traitement de l'information nécessaires à l'atteinte d'un niveau fonctionnel dans une économie industrialisée. Il s'agit de la capacité de comprendre et d'utiliser des informations écrites dans des activités quotidiennes, tant au travail qu'à la maison ou dans la collectivité. La numératie englobe les connaissances et compétences requises pour effectuer des opérations arithmétiques sur les chiffres présents dans les informations écrites et pour faire les calculs qui s'imposent dans diverses situations. La littératie et la numératie ne sont pas des dons innés : on doit mesurer leur degré d'acquisition chez les adultes selon la capacité de ceux-ci à utiliser de l'information écrite et numérique.

Les compétences en littératie et en numératie, très transmissibles, sont étroitement liées au succès sur le marché du travail, y compris au niveau d'emploi et de rémunération. De plus, elles favorisent l'acquisition de nouvelles compétences : les données statistiques démontrent qu'elles sont en corrélation directe avec la formation et le perfectionnement des adultes. Ainsi, du point de vue de l'établissement des politiques, que devons-nous savoir de plus?

Nous devons en savoir beaucoup plus. Le Canada a participé à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA) en 1994 et participe actuellement à l'*Adult Literacy and Life Skills Survey* (enquête sur la littératie et les compétences de base des adultes, ALL). Toutefois, l'information recueillie dans le cadre de ces enquêtes sur la demande de compétences sur le marché est très limitée. Par exemple, les personnes à faibles compétences auraient-elles plus de chances de réussite sur un marché où la demande est très forte? Quel rôle jouent la littératie et la numératie dans la sélection de candidats par les employeurs? Quel lien existe-t-il entre les compétences des employés et les caractéristiques des employeurs comme l'organisation du travail, l'usage fait de la technologie ou la position concurrentielle? Les immigrants à faible niveau de littératie sont-ils concentrés dans certains types d'entreprises? Autant de questions qui ont d'importantes répercussions sur les politiques relatives à la croissance économique, la distribution des revenus et l'inclusion sociale, mais qui ne sont pas abordées par les études comme l'ALL ou l'EIAA.

L'Enquête sur les compétences des employés (ECE) répondrait à ces questions. Cette enquête est unique en ce qu'elle combine deux instruments de collecte de données : l'évaluation directe des compétences en littératie et en numératie utilisée dans les enquêtes de littératie des adultes, et l'Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE).

L'EMTE se fonde sur un vaste échantillon d'employeurs et d'employés du secteur non agricole : elle est menée auprès d'environ 8 000 employeurs et 25 000 employés. Du côté des employeurs, le questionnaire couvre, entre autres, les acti-

vités de formation, les stratégies commerciales, l'organisation du travail, l'innovation et l'adoption des nouvelles technologies. Du côté des employés, le questionnaire porte sur le niveau de scolarité, les modalités de travail, la formation et les technologies. Ensemble, les questionnaires des employeurs et des employés fournissent de l'information approfondie sur le plan du milieu de travail, sur les facteurs technologiques, organisationnels et économiques qui touchent la demande de compétences.

L'ECE évaluera les participants à l'EMTE par rapport à leur niveau de littératie et de numératie. Les résultats des tests de compétences seront ensuite liés à l'information détaillée sur les employés et leur milieu de travail. Ainsi, l'ECE présentera aux responsables de l'élaboration des politiques une nouvelle perspective de l'évolution du marché du travail et de la demande en matière de compétences. De plus, elle approfondira d'abord notre compréhension de la relation entre les caractéristiques des employés et des milieux de travail, ainsi que de l'incidence du capital humain sur les revenus des employés et le rendement des entreprises.

De cette nouvelle perspective naîtront de nouveaux défis. Par exemple, il faudra peut-être redéfinir la façon de cerner les interventions nécessaires à l'atteinte d'objectifs d'emploi et de revenus. Ce nouveau corpus d'information éclairera les décisions des responsables de l'élaboration des politiques sur les actions gouvernementales susceptibles d'améliorer la capacité des employés et des employeurs à s'adapter à l'évolution du milieu de travail.

## L'ECE, évaluation des compétences des employés

Très peu de pays se sont dotés de vastes enquêtes employeurs-employés. L'administration de tests de littératie et de numératie aux employés participant à une telle enquête donnerait au gouvernement canadien un outil exceptionnel d'analyse de la distribution et de la corrélation des compétences à travers diverses entreprises et différents secteurs.

Nous proposons de lancer l'ECE sur le terrain en 2005. Environ 16 000 employés seraient sondés, de façon à ce que l'échantillon soit représentatif de tous les secteurs et d'entreprises de toutes tailles partout au Canada. Les données ECE-EMTE seraient disponibles en 2006.

Les responsables de l'élaboration des politiques doivent aborder la question du besoin de nouveaux modes de gouvernance dans le cadre des changements provoqués par la mondialisation. Même pour le plus simple observateur, il semble que les solutions qu'apportent les politiques sociales traditionnelles ne soient plus appropriées ni efficaces.

Dans *The Art of the State*, des politologues et des économistes examinent la gouvernance et son application dans un monde de plus en plus marqué par la mondialisation et explorent les moyens susceptibles d'assurer la survie de la gouvernance démocratique. L'ouvrage aborde également le nouvel ordre économique, la gouvernance internationale et canadienne, les communautés infranationales, l'évolution de la nature du pouvoir et de la démocratie, ainsi que la gestion de l'interdépendance dans un État fédéral.

Thomas J. Courchene et Donald Savoie, *The Art of the State: Governing in a World without Frontiers*, Institut de recherche en politiques publiques, McGill-Queen's University Press, 2003.