



# TD Economics

## Étude spéciale

18 septembre 2006

### MANIFESTE DES ÉCONOMISTES POUR LE SAUVETAGE DE LA PRODUCTIVITÉ CANADIENNE

**The following document was presented to the Annual General Meeting of the Canadian Chamber of Commerce September 17, 2006. It represents an attempt to document common elements in the policy suggestions economists have made to improve Canada's poor record on productivity. The document is not meant to suggest unanimity on the policy recommendations nor should it be interpreted as suggesting agreement on the part of any particular economists.**

#### Introduction

La plupart des économistes placent la croissance morose de la productivité en tête des défis que devra relever l'économie canadienne. Ils estiment que l'anémie de la productivité met en péril le niveau de vie au Canada et menace bien des aspects de la qualité de vie que chérissent les Canadiens. Leur inquiétude n'est pas sans fondement. La production horaire des entreprises canadiennes n'a augmenté que de 1 % par an de 2000 à 2005, alors que sa croissance se chiffrait à 2,7 % par an au cours des cinq années précédentes. Ces résultats récents placent le Canada loin derrière les autres pays. La productivité des entreprises américaines croît en moyenne de 3,3 % depuis les cinq dernières années, et la productivité des entreprises canadiennes n'atteint plus que 74 % de celle de leurs voisins du sud<sup>1</sup>. De la troisième place au sein de l'OCDE qu'elle occupait dans les années 50 et 60, la productivité canadienne est passée dix-septième.

Les gouvernements du Canada ont adopté quelques mesures positives pour corriger ce déclin. Cependant, les politiciens et le grand public ne sont pas aussi pleinement

conscients de la question de la productivité que les économistes. Ni le programme électoral ni le budget de 2006<sup>2</sup> du Parti conservateur du Canada ne faisaient mention de la productivité. D'ailleurs, la productivité était loin de prédominer dans les programmes des autres partis et c'est à peine si les débats l'ont abordée. Et elle n'est pas encore au cœur des programmes dévoilés par les candidats à la direction du Parti libéral.

Pourquoi l'inquiétude des économistes à l'endroit de la faiblesse de la productivité n'est-elle pas généralisée? Comme chacun le sait, les économistes ne sont jamais du même avis sur un sujet donné... Toutefois, si c'était vrai, le message serait perdu dans une foule de discours contradictoires et déroutants. Or ce n'est pas le cas, semble-t-il. En fait, les économistes semblent s'entendre non seulement sur la gravité du problème, mais aussi, pour une large part, sur les mesures qui doivent être prises. Au cours des dernières années, la vision de bien des économistes à l'égard de la productivité s'est élargie. Naguère, c'étaient surtout le rétablissement de l'équilibre fiscal et la réduction des impôts qui retenaient leur attention. De plus en plus d'économistes constatent maintenant l'importance d'autres enjeux, comme l'amélioration du capital humain et des infrastructures publiques. La suite du présent manifeste tente de cerner les éléments d'un plan de sauvetage de la productivité qui font largement consensus chez les économistes. Puisqu'on ne peut invoquer les dissensions entre ces derniers pour expliquer que la productivité ne soit pas au cœur des préoccupations des hommes d'État et de la population, peut-être faut-il en accuser une médiatisation déficiente du problème. Si les économistes veulent faire entendre leur voix, ce sera

sûrement plus facile s'il est clair qu'ils s'entendent sur les mesures à adopter. Ce manifeste présente en conclusion quelques autres réflexions sur les raisons pour lesquelles le message des économistes ne passe pas encore.

Éléments d'un plan de sauvetage de la productivité qui font l'objet d'un consensus chez les économistes

### Contexte macroéconomique

- Maintenir l'inflation à un niveau stable et peu élevé. La stratégie actuelle de la Banque du Canada et la cible de 2 % pour l'inflation reçoivent l'assentiment de la plupart des économistes.
- Réduire encore le ratio de la dette fédérale sur le PIB par rapport au ratio estimatif de 35,5 % pour 2005-2006. Les économistes approuvent dans l'ensemble la cible de 25 % fixée par le gouvernement. Grâce au budget équilibré, cette cible devrait être atteinte d'ici 2013-2014 comme le prévoit le budget de 2006. La plupart des économistes recommandent même que l'administration fédérale dégage de modestes surplus qui seraient employés à atteindre cette cible un peu plus tôt.
- Dans l'ensemble, les provinces devraient équilibrer leur budget ou afficher de légers surplus.

### Contexte des affaires

- Continuer de soutenir le libre-échange international. Les économistes préféreraient une approche multilatérale, mais tant que les progrès sont stoppés sur cette question, il faut tout au moins continuer de conclure des accords bilatéraux. La réduction des droits de douane et l'aplanissement des autres obstacles dans des secteurs très protégés comme l'agriculture doivent faire l'objet d'une attention particulière. Une stratégie à explorer : tenter de faire inclure le Canada dans les nombreux accords bilatéraux qu'ont conclus les États-Unis, ou tout au moins en tirer parti.
- Lever les dernières barrières commerciales interprovinciales. Malgré l'Accord sur le commerce intérieur et les efforts du Conseil de la fédération, la concurrence reste très entravée, notamment par la partialité des gouvernements en matière d'approvisionnement, les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre et le chevauchement des territoires de compétence mettant par exemple en présence plusieurs organismes de réglementation des valeurs mobilières.

- Promouvoir la concurrence, entre autres en débarrassant de leurs dernières restrictions relatives aux investissements étrangers des secteurs comme le transport aérien, les publications, les services financiers, la radiodiffusion et les télécommunications. Cette mesure doit être adoptée de manière prudente, en tenant compte du fait que pendant plusieurs dizaines d'années, ces secteurs ont été privés au Canada de la possibilité d'adopter une structure rationalisée qui leur permettrait de livrer concurrence sur le marché libre.
- Lever les obstacles à l'expansion des entreprises. Plusieurs mesures fiscales encouragent actuellement les petites entreprises à rester petites, même si les grandes entreprises sont en moyenne beaucoup plus productives. Citons par exemple l'écart démesuré entre les taux d'imposition fédéral et provinciaux des petites et des grandes entreprises.
- Réformer l'assurance emploi de manière à éliminer les facteurs de dissuasion qui nuisent à l'accès au marché du travail. L'assurance emploi freine la mobilité des travailleurs et émousse les incitations au travail. Une véritable réforme se répercuterait sans doute davantage sur la disponibilité de la main-d'œuvre que sur la productivité. Elle aurait aussi pour effet d'augmenter le nombre de travailleurs couverts par l'assurance emploi.
- Atténuer le fardeau réglementaire. Dans bien des cas, l'effet négatif de la réglementation sur la productivité ne réside pas tant dans sa conception que dans son administration. Ce problème englobe non seulement la lenteur bureaucratique, mais aussi le chevauchement inutile et la mauvaise coordination entre les territoires, au Canada certes, mais surtout entre le Canada et les États-Unis. L'incertitude de la réglementation constitue également un problème majeur. La confusion qui entoure le traitement éventuel des questions environnementales en est un exemple frappant.

### Fiscalité

- Réduire le taux d'imposition sur le capital est primordial, surtout que l'insuffisance des capitaux est l'une des principales causes de la faiblesse de la productivité canadienne par rapport à celle des États-Unis. Le gouvernement fédéral a déjà fait des progrès en éliminant son impôt sur le capital et en réduisant ses taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés.

L'imposition des bénéfices est encore passablement élevée dans certaines provinces. L'aspect de la fiscalité provinciale le plus préjudiciable pour la productivité reste cependant la lourde imposition du capital, qui se manifeste par le maintien des taxes sur le capital, les taxes foncières dénaturées sur les biens industriels et commerciaux et l'application au capital des taxes de vente au détail.

- Le monde politique et le monde des affaires préconisent une amélioration des taux d'amortissement; mais une bonne partie des recettes fiscales ainsi perdues passerait des allègements fiscaux aux capitaux existants (à moins que la réglementation ne prévoise une distinction entre les nouveaux capitaux et les capitaux existants). L'octroi d'un crédit d'impôt à l'investissement constituerait une meilleure solution, car seuls les nouveaux capitaux seraient visés.
- Réduire les hauts taux effectifs marginaux d'imposition des particuliers (qui s'appliquent en général jusqu'aux particuliers à revenu moyen et sont souvent plus élevés pour les personnes qui tentent de s'affranchir de l'aide sociale). Cette réduction aurait sans doute un effet sur la disponibilité de la main-d'œuvre plutôt que sur la productivité.
- Le coût des réductions d'impôt sur le revenu et sur le capital pourrait être compensé par une utilisation plus généralisée des taxes à la consommation, y compris les instruments économiques au service de l'environnement.

### Immigration

- Réformer le système de l'immigration et son administration afin de rendre plus efficace la contribution économique des immigrants. Dans quelques années, c'est la totalité de la croissance de la population canadienne qui viendra de l'immigration. Cependant, comme les revenus des immigrants restent longtemps, à l'heure actuelle, en deçà de celle des Canadiens de souche, l'immigration réduit en fait la productivité canadienne. Le système comme son administration pourraient être mieux adaptés aux besoins de façon à sélectionner, voire à recruter, des immigrants correspondant aux pénuries de main-d'œuvre, ce qui permettrait aux immigrants choisis de s'intégrer plus facilement à l'économie canadienne. Une telle réforme produirait des effets tant sur la main-d'œuvre que sur la productivité.

### Infrastructures

- Réinvestir dans les infrastructures essentielles comme les transports et la production d'électricité. La priorité devrait être accordée à la réduction de la congestion aux principaux postes frontaliers entre le Canada et les États-Unis. En plusieurs endroits, l'incidence directe sur les recettes gouvernementales pourrait être atténuée par le recours aux PPP et l'imposition de redevances douanières.

### Éducation et formation

- Réinvestir dans l'éducation. La connaissance est un élément indispensable du contexte économique moderne; pourtant, les gouvernements canadiens ont financé l'éducation au compte-gouttes pendant la plus grande partie des années 90. Ils ont récemment corrigé le tir, mais le Canada est encore à la traîne par rapport à d'autres pays dans certains domaines prépondérants comme les études supérieures. L'amélioration des compétences de la main-d'œuvre hors du circuit postsecondaire doit aussi retenir l'attention et pourrait se concrétiser au moyen de programmes d'alphabétisation, de stages d'apprentissage et de formation.

### Autres dépenses gouvernementales

- Les gouvernements devront faire preuve de parcimonie dans leurs dépenses autres que d'investissement. Le budget prévoit des surplus modestes, une réduction du fardeau fiscal et des investissements accrus dans certains domaines; pour que l'esprit du budget soit respecté, il faudra astreindre le reste des dépenses gouvernementales à un taux de croissance limité. Malheureusement, ce n'est pas la tendance observée au cours des dernières années et, à moins d'un changement d'orientation, les autres objectifs seront compromis.

### Comportement économique du secteur privé

- Les économistes s'entendent généralement pour dire que le secteur privé canadien doit investir davantage dans le capital, la formation, la R & D et l'intégration des technologies de conception étrangère et qu'il doit être axé davantage sur le commerce et l'entrepreneuriat. Cependant, la façon de promouvoir ces objectifs reste un sujet de dissension. Il est évident que toute action à

l'appui des autres éléments susmentionnés susciterait une réaction positive parmi les entreprises du secteur privé. Certains ont suggéré l'adoption de mesures incitatives – par exemple, des allègements fiscaux récompensant les initiatives de formation – pour orienter le secteur privé dans la direction souhaitée. Toutefois, d'autres font judicieusement remarquer que ce serait peine perdue que de vouloir inciter les entreprises à prendre des mesures dont elles ne voient pas elles-mêmes la nécessité ou l'intérêt, à moins bien sûr que ces mesures ne leur procurent de nets avantages.

S'il est vrai que ce plan de sauvetage remporte un vaste consensus auprès des économistes, alors on ne peut pas invoquer les dissensions dans leurs rangs pour expliquer le peu d'adhésion à leur cause. Il faut peut-être accuser plutôt une déficience de communication ou de médiatisation.

En effet, les sondages d'opinion publique portent à croire que la population n'a pas encore adhéré aux préoccupations des économistes. En fait, bien des Canadiens pensent que « productivité » signifie « travailler plus pour un salaire moins élevé ». En d'autres mots, leur position est à l'opposé de celle des économistes, à savoir que l'augmentation de la productivité entraînerait la hausse des salaires et du niveau de vie. La notion même de la productivité est difficile à transmettre, parce qu'elle n'est ni observable ni mesurable directement : elle correspond à une quantité résiduelle située entre les intrants et les extrants. Elle ne fait pas l'objet de rapports officiels aussi réguliers ou aussi diffusés que d'autres indicateurs comme le taux de chômage ou le PIB. Comme le rythme historique de la productivité fluctue et que sa croissance semble s'être arrêtée dans les années 70, il est difficile d'imposer un étalon du rendement « raisonnable » qui soit convaincant. Les comparaisons internationales présentent d'innombrables écueils quant aux données et au concept même. Il faut pouvoir les exprimer dans une devise commune, ce qui soulève déjà des différends justifiés. De plus, la qualité des comparaisons internationales est très discutée dans l'ensemble, et en particulier au niveau sectoriel. Par exemple, les données officielles suggèrent que le secteur public est beaucoup plus productif au Canada qu'il ne l'est aux États-Unis, ce qui n'est probablement pas vrai. Par contre, les secteurs canadiens des finances, de l'assurance et de l'immobilier ne sont probablement pas aussi inefficients par rapport à leurs équivalents

américains que les données comparatives officielles ne l'indiquent. John Baldwin a relevé d'importants écarts dans la façon dont le Canada et les États-Unis mesurent le nombre d'heures travaillées, mais ses constatations n'ont pas été intégrées aux statistiques officielles sur la productivité. Étant donné l'importance de la productivité, il est essentiel que des efforts concertés soient consacrés, au Canada et dans les autres pays, à corriger ces écarts. Le message des économistes y gagnerait sûrement en clarté pour le public.

De toute évidence, les Canadiens n'admettent pas l'infériorité du Canada par rapport aux États-Unis en matière de productivité que dénoncent les économistes. Ils sont nombreux à penser que cette affirmation équivaut à clamer que le niveau de vie aux États-Unis est supérieur sous tous ses aspects. En fait, nombreux sont les Canadiens qui estiment que la qualité de vie est supérieure au Canada, malgré les données comparatives sur la productivité et le PIB per capita. Il faut que les économistes insistent sur le fait que la qualité de vie élevée ne peut pas être préservée si la productivité n'est pas au rendez-vous. C'est grâce à la productivité qu'une société peut choisir d'affecter des ressources à la santé et à la protection de l'environnement ou à la réduction de la semaine de travail. (À cet égard, la productivité devrait être mesurée en production horaire et non plus en production per capita.) Dans le domaine de la santé, les économistes se heurtent encore une fois à un problème de communication. Sondage après sondage, la population met la santé en haut de la liste de ses préoccupations. Il faut savoir que les économistes rangent parfois les soins de santé dans les dépenses de consommation – par opposition aux dépenses d'investissement – et en déduisent qu'il n'est pas souhaitable d'y affecter des ressources. Or, l'augmentation de la productivité permettrait aux Canadiens de recevoir les soins de santé dont ils ont besoin sans compromettre les autres aspects de leur qualité de vie.

Les économistes soutiennent que l'augmentation de la productivité entraînera la hausse des salaires; mais leur argument est réfuté par le fait que les récents gains de productivité ont surtout profité aux entreprises, et non à leurs employés. Les bénéfices des entreprises en pourcentage du PIB atteignent des sommets inégalés, alors que les salaires réels n'ont pas tellement gravi d'échelons. De plus, si les investissements des entreprises se sont

affermiss, ils n'ont pourtant pas progressé autant que les bénéfiques; à cause de l'appréciation du dollar canadien, ils ne reflètent pas non plus entièrement les baisses de prix observées sur le matériel et l'outillage importé. Si les entreprises intensifiaient leurs investissements de façon plus marquée ou si les salaires réels étaient majorés, la thèse des économistes serait plus aisément soutenue. Un autre puissant détracteur de la thèse des économistes, c'est que la productivité n'a pas remonté sensiblement (que ce soit en chiffres absolus ou par rapport aux autres pays) malgré les mesures prises par les gouvernements canadiens dans le sens des recommandations des économistes – notamment le rétablissement de l'équilibre fiscal.

Rappelons en conclusion qu'il existe un solide consensus parmi les économistes sur ce qui doit être fait pour

sauver la productivité canadienne. Certaines mesures positives ont déjà été adoptées, mais ni les politiciens ni le grand public ne sont encore pleinement conscients de la gravité de la situation. L'atteinte d'un consensus parmi les économistes et la formulation d'un message unique leur permettront sans doute de mieux faire entendre leur voix. Ils doivent toutefois médiatiser plus adroitement le plan de sauvetage qu'ils proposent. Ils ont déjà commencé : par exemple, les gouvernements et les associations d'entreprises commencent à parler de « prospérité » pour contrer la connotation négative qui entache la productivité.

*Don Drummond, SVP & Chief Economist  
416-982-2556*

---

## Notes

1. Si les données étaient rajustées pour tenir compte des constatations de John Baldwin, de Statistique Canada, à savoir que le Canada et les États-Unis ne mesurent pas les heures travaillées de manière comparable, la productivité des entreprises canadiennes serait autour de 84 % de celle des entreprises américaines.
2. Le budget fédéral de 2006 s'engage bien à élaborer, dès cette année, un programme d'amélioration de la compétitivité et de la productivité, mais les mesures envisagées ne sont pas décrites en détail.