

# Manifeste des économistes pour le sauvetage de la productivité canadienne

Don Drummond<sup>1</sup>  
*Groupe financier TD*

## RÉSUMÉ

Selon la plupart des économistes, la terne performance de la productivité du Canada dans les dernières décennies est responsable de la croissance léthargique des revenus par habitant et de la chute de ce pays dans le classement international du bien-être économique. Les dirigeants politiques hésitent à s'attaquer à la question de la productivité en raison de la peur et de l'ignorance du public à ce sujet. Beaucoup croient que la productivité consiste à travailler davantage à moindre salaire, ce qui est précisément à l'opposé de la définition de l'économiste.

Malgré la faible croissance de la productivité, le Canada demeure un pays riche. Mais il y a des raisons de s'inquiéter. Le niveau de productivité du Canada est descendu au 17<sup>e</sup> rang parmi les pays de l'OCDE, du troisième qu'il occupait dans les années 50 et 60. À moins d'un revirement rapide, la qualité de vie des Canadiens stagnera tandis que celle d'autres pays progressera.

Cet article résume les points communs contenus dans les recommandations de la plupart des économistes sur la façon d'augmenter la productivité au Canada. Quelques unes des recommandations demandent aux gouvernements d'aborder des questions comme la suppression des barrières commerciales interprovinciales et la réforme de l'assurance-emploi, ce qui ébranlerait des châteaux-forts. Le secteur privé ne pourrait pas rester assis sur ses lauriers. Mais les avantages qu'on en retirerait seraient énormes. Il y a un très fort consensus des économistes à l'égard d'un plan d'action visant à augmenter la productivité; ils doivent maintenant peaufiner leurs messages afin de convaincre le pays d'avalier la pilule.

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 année de 2000 à 2005, alors que sa

croissance se situait à 2,4 % par année 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 voisines du sud<sup>2</sup>. De la troisième place au sein de l'OCDE qu'elle occupait dans les années 50 et 60, la productivité

1 L'auteur est économiste en chef et premier vice-président du Groupe financier TD. Il s'est joint au Groupe financier TD en 2000 après avoir travaillé pendant plus de deux décennies à Finances Canada où il a servi, entre autres, comme sous-ministre délégué aux Finances. Cet article est une version révisée de l'exposé présenté au Forum sur la politique/perspective économique de l'Association canadienne de science économique des affaires, les 28 et 29 août 2006 à Kingston (Ontario), et à la réunion annuelle de la Chambre de Commerce du Canada les 16 et 18 septembre à Saskatoon (Saskatchewan). Courriel électronique : don.drummond@td.com

ité canadienne est passée au 17<sup>e</sup> rang en 2004.

Une hypothèse fréquente dans les projections économiques prévoit que la productivité du travail augmentera à moyen terme d'environ 1¼ % par année. Compte tenu de l'augmentation de la productivité du travail de seulement 1 % par année depuis le début de cette décennie, des efforts concertés seront sans doute nécessaires pour atteindre même ce rythme particulièrement faible. Nous devrions en fait viser beaucoup plus haut. Une hausse de la productivité de 1¼ % à 2 % par année produirait un PIB supplémentaire de 1 100 \$ par personne après 10 ans.

Les gouvernements du Canada ont adopté quelques mesures positives pour corriger ce recul. Cependant ni les politiciens ni le grand public ne sont aussi conscients de la question de la productivité que les économistes. La productivité n'a pas figuré dans le programme électoral du Parti conservateur du Canada ni dans le budget de 2006<sup>3</sup>. 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. 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'était 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. On reconnaît de plus en plus que certaines taxes sont plus dommageables que d'autres pour la productivité, si bien que l'on doit se préoccuper autant de la composition que du niveau du fardeau fiscal.

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 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**

### **Politique gouvernementale**

#### **Contexte macroéconomique**

- L'inflation à un niveau stable et peu élevé permet de concentrer les ressources sur la productivité. La stratégie actuelle de la

2 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.

3 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. L'importance de la productivité fait aussi partie d'un document du gouvernement libéral de novembre 2005 intitulé « Un Plan pour la croissance et la prospérité ».

Banque du Canada et la cible de 2 % pour l'inflation reçoivent un appui très large.

- Réduire encore le ratio de la dette fédérale sur le PIB par rapport au ratio de 35,1 % pour 2005-2006. Un fardeau de la dette peu élevé diminue le risque d'évincer les emprunts privés, maintient les taux d'intérêt peu élevés, évite d'avoir à consacrer une large part de l'argent des contribuables pour payer la consommation passée et réduit le risque des mouvements de balanciers de la politique budgétaire. On approuve 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 de dégager de modestes surplus pour atteindre cette cible un peu plus tôt.
- Les provinces devraient équilibrer leurs budgets ou afficher de légers surplus.

#### Contexte des affaires

- Continuer de soutenir le commerce international plus libre. Les économistes préféreraient une approche multilatérale, et tant que les progrès sont stoppés sur cette question, il faut 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 serait de 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'approvisionne-

ment, les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre et le chevauchement des secteurs 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, la radiodiffusion et les télécommunications (il n'y a pas de restrictions à la propriété à l'étranger en soi dans les services financiers même si la règle que les entreprises doivent être détenues en majorité constitue un obstacle indirect). 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 aurait permis de livrer concurrence sur le marché libre.
- Lever les obstacles à l'expansion des entreprises. Plusieurs mesures, notamment l'écart démesuré entre les taux d'imposition fédéral et provinciaux des petites et des grandes entreprises, encouragent actuellement les entreprises à demeurer petites, même si les grandes entreprises sont en moyenne beaucoup plus productives.
- Réformer l'assurance-emploi de manière à éliminer les facteurs de dissuasion du travail. Le programme d'AE diminue les incitations au travail et freine la mobilité des travailleurs, l'accumulation de capital humain et l'allocation de ressources limitées dans les secteurs et les régions. La réforme augmenterait à la fois la disponibilité de la main-d'œuvre et la productivité. Une véritable réforme aurait aussi pour effet d'augmenter le nombre de chômeurs couverts par l'assurance-emploi. On pourrait diminuer un tant soit peu le lien entre les prestations et les conditions du marché du travail local et on

pourrait examiner des programmes complémentaires pour couvrir les travailleurs autonomes et les nouveaux immigrants.

- 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 des taxes de vente au détail aux biens d'équipement (dans cinq provinces).
- Une amélioration des taux d'amortissement diminuerait le coût du capital. Tout changement devrait s'appliquer seulement aux biens neufs ou remis à neuf plutôt qu'aux capitaux existants. L'octroi d'un crédit d'impôt à l'investissement serait une solu-

tion qui améliorerait les bénéfices des entreprises.

- 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. L'immigration brute représente actuellement 86 % de la croissance de la population canadienne. Au début des années 2020, l'immigration interviendra pour la totalité de la croissance de la population canadienne puisque la croissance naturelle sera inférieure à l'émigration. Cependant, comme les revenus des immigrants restent longtemps, à l'heure actuelle, en deçà de ceux des Canadiens de souche, l'immigration réduit vraisemblablement la productivité canadienne. Le système comme son administration pourraient être mieux adaptés aux besoins de façon à sélectionner, voire à recruter, des immigrants correspondant davantage aux pénuries de main-d'œuvre, ce qui permettrait aux immigrants choisis de s'intégrer plus facilement à l'économie canadienne. La pratique de traiter les demandes dans l'ordre dans lequel elles sont reçues pourrait être modifiée de façon à choisir les candidats les plus susceptibles de travailler au Canada peu importe la

date de leur demande. Une telle réforme produirait des effets tant sur la main-d'œuvre que sur l'offre de 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 beaucoup d'endroits, l'incidence directe sur les recettes gouvernementales pourrait être atténuée par un recours accru aux partenariats publics-privés (PPP) et aux redevances douanières.

### Éducation et formation

- Réinvestir en éducation. La connaissance est un élément indispensable du contexte économique moderne; pourtant, les gouvernements canadiens ont financé l'éducation au compte-goutte pendant la plus grande partie des années 80 et au début 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 doit aussi retenir l'attention et pourrait se concrétiser au moyen de programmes d'alphabétisation, de stages d'apprentissage, de formation en milieu de travail ainsi que d'une formation pour les sans-emploi.

### Autres dépenses gouvernementales

- Les gouvernements devront faire preuve de parcimonie dans leurs dépenses « autres que d'investissement ». La nature même du budget prévoit, en situation de surplus modestes, d'une réduction du fardeau fiscal et d'investissements accrus dans certains

domaines, l'obligation d'astreindre le reste des dépenses gouvernementales à un taux de croissance limité. Malheureusement, telle 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 éléments susmentionnés susciterait une réaction positive parmi les entreprises du secteur privé. D'aucuns ont proposé l'adoption de mesures incitatives — par exemple, des allègements fiscaux récompensant les initiatives de formation — pour orienter le comportement du secteur privé. 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.

### Qu'est-ce qui explique le manque d'influence des économistes sur le programme de sauvetage de la productivité?

S'il est vrai que ce plan de sauvetage rallie 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.

Les sondages d'opinion publique portent à croire que la population n'a pas encore fait sien le message des économistes. En fait, bien des Canadiens pensent que la 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. Beaucoup de Canadiens croient également que la productivité cause des pertes d'emploi. Évidemment ce peut être vrai au niveau de l'industrie. Toutefois, une forte croissance de la productivité crée des revenus qui à leur tour augmentent le nombre d'emplois dans d'autres industries.

La notion même de la productivité est difficile à transmettre parce qu'elle n'est ni observable ni mesurable directement et correspond à une quantité résiduelle située entre les intrants et les extrants. Elle n'est pas aussi médiatisée que d'autres indicateurs comme l'emploi 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 aux concepts mêmes. 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 discutable dans l'ensemble et en particulier au niveau sectoriel. Par exemple, les données officielles indiquent 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, le secteur canadien des finances, de l'assurance et de l'immobilier n'est probablement pas aussi inefficace par rapport à son équivalent américain que les données comparatives officielles ne le laissent croire.

John Baldwin, de Statistique Canada, a relevé d'importants écarts dans la façon dont le Canada et les États-Unis mesurent le nombre d'heures travaillées, mais les résultats ne sont pas disponibles pour les dernières années et ces constatations sont rarement prises en compte dans les comparaisons de la productivité entre le Canada et les États-Unis. 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.

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. Beaucoup pensent que cette affirmation équivaut à clamer que le niveau de vie aux États-Unis est supérieur à tous égards. 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 par habitant. Il faut que les économistes insistent sur le fait qu'une 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 par travailleur).

Dans le domaine de la santé, les économistes se heurtent encore une fois à un problème de communication. La population met constamment la santé au 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 perd du poids lorsqu'on sait 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 affermis, ils n'ont pourtant pas progressé autant que les bénéfices et, 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 importés. 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 tient au fait 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.

En conclusion, il existe un solide consensus parmi les économistes sur ce qui doit être fait pour sauver la productivité canadienne. Des mesures positives ont déjà été prises mais ni les politiciens ni le public n'en sont encore pleinement conscients. 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. Certains gouvernements et groupes d'affaires ont tenté de médiatiser plus adroitement les problèmes de productivité en parlant de prospérité et d'innovation. Mais en bout de ligne, ils devront encore expliquer pourquoi les actions qui semblent difficiles sont nécessaires pour le plus grand bien des Canadiens.