

Orientations de la politique fédérale visant à accroître la productivité
tout en réduisant les inégalités

Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes concernant la motion :

« Que le Comité permanent des finances reçoive instruction d’entreprendre une étude sur l’inégalité des revenus au Canada et que cette étude inclue, sans toutefois s’y limiter, (i) un examen des systèmes canadiens fédéraux et provinciaux d’imposition du revenu des particuliers et des mesures de soutien au revenu, (ii) un examen des pratiques exemplaires visant à réduire l’inégalité des revenus et à augmenter le PIB par habitant, (iii) le recensement de toute lacune importante dans le régime fiscal fédéral et les mesures de soutien au revenu responsable de l’inégalité des revenus, ainsi que des mesures décourageant l’emploi rémunéré dans l’économie officielle qui pourraient exister dans le cadre d’un « cercle vicieux de l’aide sociale », (iv) la formulation de recommandations sur les meilleurs moyens d’améliorer l’égalité des chances et la prospérité pour tous les Canadiens; que le Comité fasse rapport de ses constatations à la Chambre dans l’année suivant l’adoption de cette motion. »

Par Michael R. Veall, Département de science économique, Université
McMaster veall@mcmaster.ca

Introduction

L’économie canadienne est une source de prospérité et de perspectives d’avenir pour une majorité de citoyens du pays. Mais cela peut-il durer? Pouvons-nous faire mieux?

Il y a deux étapes clés pour améliorer la prospérité générale. La première consiste à accroître la productivité, la deuxième à faire en sorte que les gains soient largement partagés.

La croissance de la productivité canadienne est faible. Mesurée selon la production horaire, elle a été en moyenne de 4 % par année jusqu’au début des années 1970, mais sa moyenne annuelle pour le reste du siècle n’a guère dépassé 1,5 %. Depuis le début du XXI^e siècle, elle a été en moyenne d’un peu moins de 1 % par année.

En outre, les gains produits par l’économie se situent disproportionnellement au sommet de l’échelle des revenus. Le tableau 1 ci-dessous indique que, lorsque l’on tient compte de

l'inflation, les gens faisant partie des tranches de 1 %, de 0,1 % et de 0,01 % les plus riches ont reçu des gains de revenu après impôts et après transferts de 77 %, de 131 % et de 160 % respectivement entre 1986 et 2010. Le gain comparable pour les gens faisant partie des 90 % les moins riches est de 19 %.

Il n'y a pas de panacée sociale permettant de régler ces deux problèmes. Il se pourrait même que les politiques ayant la plus forte incidence sur un problème aggravent l'autre. C'est pourquoi je privilégie trois orientations modestes qui, à mon avis, pourraient être acceptables aux différents courants politiques et qui, selon moi, favorisent à tout le moins une hausse de la croissance de la productivité et une réduction de l'inégalité.

Tableau 1 : Revenus canadiens au sommet de l'échelle des revenus (<u>revenus après impôts et après transferts, gains de capitaux compris</u> , en dollar de 2012)		
	2010 Moyenne	Variation depuis 1986
Tranche supérieure de 1 %	378 000	77 %
Tranche supérieure de 0,1 %	1 386 000	131 %
Tranche supérieure de 0,01 %	4 693 000	160 %
Tranche inférieure de 90 %	27 000	19 %
Tranche de 90 à 95 %	79 000	22 %
Tranche de 95 à 99 %	113 000	31 %

Réglementation des entreprises

La première concerne la réglementation des entreprises. M. Randall Morck, professeur à l'école de commerce de l'Université d'Alberta (Morck, 2010), affirme ce qui suit : « En pratique, on peut dire que la grande entreprise canadienne représentative est moins démocratique que dans

le passé et moins démocratique que ses homologues américaines et britanniques. S'il en est ainsi, c'est parce que les initiés des entreprises (« corporate insiders ») contrôlent les assemblées d'actionnaires des sociétés cotées, l'ampleur de ce phénomène étant généralement sans commune mesure avec ce que l'on observe aux États-Unis ou au Royaume-Uni, et aussi parce que les législatures, tribunaux, bourses et organismes de réglementation canadiens acceptent et perpétuent passivement ce système. » Et d'ajouter : « Il y a des données importantes et de plus en plus nombreuses indiquant que, dans tous les domaines, les sociétés canadiennes ont des rendements peu reluisants ». Il ne s'agit pas là d'un hasard « car beaucoup de données empiriques permettent d'établir un lien entre la démocratie de l'actionnariat et le rendement des entreprises et de l'économie ».

Bris (2005) a constaté qu'il y a plus de délits d'initiés au Canada que dans tout autre pays développé. (Aux États-Unis, au cours de la période retenue aux fins de l'étude, la plupart des cours des actions ordinaires ont bondi au moment de l'annonce officielle d'une offre publique d'achat. Au Canada, Bris a observé qu'il arrivait plus fréquemment que les cours des actions bondissent avant l'annonce officielle.) McNally et Smith (2003, 2010) observent que la divulgation des délits d'initiés à la bourse de Toronto (TSX) est médiocre, bien qu'il y ait des améliorations; Compton, Sandler et Tedds (2009) soulèvent de sérieuses questions concernant l'antidatation des options au Canada. Tedds, Compton, Morrison, Nichols et Sandler (2011) concluent qu'il y a des lacunes dans la divulgation des options octroyées au Canada.

Un contexte caractérisé par une faible démocratie de l'actionnariat et la puissance des initiés peut fort bien, dans certains cas, se traduire par une faiblesse de la gouvernance d'entreprise et par une rémunération excessive de la haute direction. Parallèlement, un tel contexte peut nuire à la capacité de tout le secteur des entreprises de mobiliser des capitaux,

d'offrir des perspectives d'avenir aux nouveaux arrivants innovateurs et pour assurer la croissance.

En ce qui concerne les politiques, je ne recommanderais que des interventions limitées. Mais, comme le professeur Morck, je crois qu'une intervention fédérale dans le domaine de la réglementation boursière améliorerait la situation en prévenant une « course vers le bas » chez les organismes provinciaux de réglementation. Des modifications au droit fiscal fédéral pénalisant les structures de capital-actions à multiples catégories d'actions (chaque catégorie conférant des droits de vote différents) limiteraient également les structures pyramidales permettant à un actionnaire ou à une famille de contrôler plusieurs niveaux d'entreprises. Selon le professeur Morck, cette structure est presque inconnue en Grande-Bretagne et aux États-Unis, mais très répandue en Europe, en Asie, en Amérique centrale et en Amérique du Sud.

Mobilité intergénérationnelle

Les données dont nous disposons actuellement (Corak, 2012; Corak et Heisz, 1999; Corak et Piraino, 1999; Corak, Curtis et Phipps, 2011) suggèrent que le Canada a une mobilité intergénérationnelle supérieure à celle des États-Unis. Par conséquent, un père canadien pauvre est plus susceptible que son homologue américain d'avoir un fils prospère et un père canadien prospère est plus susceptible que son homologue américain d'avoir un fils pauvre. (Malheureusement, les comparaisons internationales reposent presque uniquement sur des données relatives aux hommes). À cet égard, le Canada est comparable aux pays scandinaves (bien que la répartition des revenus au Canada soit beaucoup moins égale que dans ces pays).

Une plus grande égalité des chances est souhaitable en soi. En outre, en faisant en sorte que l'avancement dépende davantage du mérite et moins de l'origine familiale, elle a sans doute été le principal moteur du succès économique de la démocratie moderne.

Ce succès canadien est probablement en grande partie attribuable au fait que la plupart des Canadiens jouissent d'un accès relativement égal à une scolarisation de haute qualité. Je crains cependant que les compressions budgétaires provinciales ne compromettent tout cela.

Dans ce domaine, la portée des politiques fédérales est limitée, notamment parce que celles-ci sont centrées sur l'éducation postsecondaire, alors que l'éducation à la petite enfance et les études primaires et secondaires importent probablement le plus à cet égard. La santé prénatale (Currie, 2012) importe aussi pour la mobilité intergénérationnelle, bien que, ici encore, la santé soit avant tout une compétence provinciale. Mais l'importance des politiques d'éducation et de santé pour la prospérité nationale ne saurait être ignorée dans le contexte de débats sur des questions telles que la péréquation.

Fiscalité

Je ne suis pas convaincu que les données empiriques à notre disposition nous donnent l'assurance qu'une hausse des taux marginaux d'imposition au sommet de l'échelle des revenus entraînera une hausse des recettes fiscales. Une approche plus prometteuse consisterait à supprimer les dépenses fiscales qui tendent à être avantageuses pour les riches. J'appuie sans réserve la suppression du crédit d'impôt pour fonds de capital de risque de travailleurs, qui figure dans le dernier budget, de même que la correction de la disposition permettant que le crédit d'impôt pour dividende excède, dans le cas des petites entreprises, l'impôt sur le revenu des sociétés. Je crois notamment que la déduction pour option d'achat d'actions accordée à des

employés (on trouvera différents points de vue sur les désavantages de la rémunération sous forme d'options et, du même coup, des arguments contre leur préférence fiscale, dans Martin, 2011; Sandler, 2001; Tedds, Sandler et Compton, 2012) et le régime enregistré d'épargne-études (Milligan, 2005) devraient faire l'objet d'un examen rigoureux. Plus généralement, bien que les arguments en faveur des crédits d'impôt pour la formation artistique des enfants et la condition physique des enfants me paraissent faibles, je crois qu'il est encore plus difficile de proposer des arguments en faveur de leur caractère non remboursable. Comme je l'ai expliqué (Veall, 2012, p. 1263), « ces crédits ont pour conséquence de subventionner la participation aux activités sportives et artistiques des enfants de toutes les familles sauf celles qui sont trop pauvres pour être assujetties à l'impôt sur le revenu des particuliers, sans doute les seules familles pour qui la subvention pourrait avoir un effet appréciable ».

Conclusion

Mes recommandations sont modestes. Je crois qu'il faudrait adopter une réglementation fédérale des valeurs mobilières et défavoriser les structures à deux catégories d'actions parce qu'il en résulterait une amélioration de la démocratie de l'actionnariat et une réduction du pouvoir des initiés. Ces mesures pourraient avoir un effet bénéfique sur la productivité (en augmentant la capacité des entreprises de mobiliser du capital et de permettre une entrée plus facile aux nouveaux arrivants innovateurs), en plus de limiter toute rémunération des dirigeants fondée davantage sur le copinage que sur le rendement.

Deuxièmement, j'appuie les mesures que le gouvernement fédéral peut prendre, notamment au moyen de la nouvelle formule de péréquation, pour faire en sorte que les provinces continuent d'offrir des services d'éducation de qualité relativement élevée aux enfants

provenant de toutes les catégories socioéconomiques afin de promouvoir la mobilité intergénérationnelle. Non seulement les enfants pauvres méritent-ils d'avoir des chances aussi égales que possible, mais un échec en ce sens signifierait que certains des meilleurs et des plus brillants ne pourraient pas contribuer à la prospérité nationale.

Troisièmement, je suis en faveur de la suppression des dépenses fiscales qui tendent à être utilisées de manière disproportionnée par les riches, mais qui n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs. Je me réjouis de l'élimination, dans le dernier budget, du crédit d'impôt pour société à capital de risque de travailleurs et du paiement en trop du crédit d'impôt pour dividende relatif aux petites entreprises. Je suggère que les autres dépenses fiscales fassent l'objet d'un examen rigoureux.

Bibliographie

Bris, Arturo. « Do insider trading laws work? », *European Financial Management*, 11, 267–312, 2005.

Compton, Ryan, Daniel Sandler et Lindsay Tedds. « Options backdating: a Canadian perspective », *Canadian Business Law Journal*, 47, 329–62, 2009.

Compton, Ryan, Christopher Nicholls, Daniel Sandler et Lindsay Tedds. « Quantifying the personal income tax benefits of backdating: a Canada-US comparison », *Columbia Journal of Tax Law*, 3, 144–75, 2012, consulté

à : <http://www.columbiataxjournal.org/wpcontent/uploads/2012/05/compton3-2.pdf> le 2 août 2012.

Corak, Miles. « Inequality from generation to generation: the United States in comparison », dans *The Economics of Inequality, Poverty, and Discrimination in the 21st Century*, sous la dir. de Robert Rycroft, Santa Barbara (Californie), ABC-CLIO, 2012, consulté

à : <http://milesorak.files.wordpress.com/2012/01/inequality-from-generation-to-generation-the-united-states-in-comparison-v3.pdf> le 3 août 2012.

Corak, Miles et Andrew Heisz. « The intergenerational earnings and income mobility of Canadian men: evidence from longitudinal income tax data », *Journal of Human Resources*, 34, 504–33, 1999.

Corak, Miles et Patrizio Piraino. « The intergenerational transmission of employers », *Journal of Labor Economics*, 29, p. 37 à 68, 2011.

Corak, Miles, Lori Curtis et Shelley Phipps. « Economic mobility, family background, and the well-being of children in the United States and Canada », dans *Persistence, Privilege, and Parenting: The Comparative Study of Intergenerational Mobility*, sous la dir. de Timothy Smeeding, Markus Jantti et Robert Erickson, New York, Russell Sage Foundation, 2011.

Currie, Janet. « Why early life matters for economics », conférence donnée lors des réunions de l'Association canadienne d'économique, Calgary, juin 2012.

Martin, Roger. *Fixing the Game: Bubbles, Crashes, and What Capitalism Can Learn from the NFL*, Cambridge (Massachusetts), Harvard Business Review Press, 2011.

McNally, William J. et Brian F. Smith. « Do insiders play by the rules? », *Canadian Public Policy*, 29, p. 125 à 143, 2003.

McNally, William J. et Brian F. Smith. « The effect of transparency on insider trader disclosure », *Analyse de Politiques*, 36, p. 345 à 358, 2010.

Milligan, Kevin. « Who uses RESPs and why », dans *Higher Education in Canada*, sous la dir. de Charles M. Beach, Robin W. Boadway et R. Marvin McInnis, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2005.

Morck, Randall. « Shareholder democracy in Canada », document de travail, département de l'analyse financière et statistique, University of Alberta School of Business, 2010, consulté à : http://www.business.ualberta.ca/RandallMorck/~media/business/FacultyAndStaff/FSA/RandallMorck/Documents/Research/WorkingPapers/2010_11_14_Shareholder_Democracy_in_Canada.pdf le 2 août 2012.

Sandler, Daniel. « The tax treatment of employee stock options: generous to a fault », *Revue fiscale canadienne*, 49, p. 259 à 319, 2001.

Tedds, Lindsay, Daniel Sandler et Ryan Compton. « A simple way to tax the rich », *Globe and Mail online*, 9 mars 2012, <http://www.theglobeandmail.com/reporton-business/economy/economy-lab/a-simple-way-to-tax-the-rich/article552647/>, consulté le 27 juin 2012.

Tedds, Lindsay, Ryan Compton, Caitlin Morrison, Christopher Nicholls et Daniel Sandler. « Learning to play by the disclosure rules: accuracy of insider reports in Canada, 1996–2010 », 2011, manuscrit disponible à : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2098001, consulté le 1^{er} août 2012.

Veall, Michael R. « Top income shares in Canada: recent trends and policy implications », *Revue canadienne d'économique*, 45, n° 4, p. 1247 à 1272, 2012.