

La productivité dans le monde : leçons pour le Canada

Andrew Sharpe¹
Centre d'étude des niveaux de vie

RÉSUMÉ

Ce document a pour but de mieux cerner, du point de vue de la politique, les facteurs clés de la productivité du travail dans des pays choisis de l'OCDE de même que leur incidence sur une productivité accrue. Le document présente en premier lieu des leçons générales tirées de l'expérience de productivité des pays de l'OCDE de même que des observations internationales sur les facteurs de productivité découlant du projet croissance de l'OCDE et des études de productivité du McKinsey Global Institute. Il expose ensuite brièvement l'expérience de productivité de six pays de l'OCDE qui intéressent particulièrement le Canada, à savoir : les États-Unis, l'Australie, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Finlande et la Suède, et présente les leçons que pourrait en retirer le Canada.

CE DOCUMENT A POUR BUT DE MIEUX cerner, du point de vue de la politique, les facteurs clés de la productivité du travail dans des pays choisis de l'OCDE de même que leur incidence sur une productivité accrue. Nous espérons que le projet éclairera et renforcera l'élaboration de politiques dans le domaine de la productivité.

Le rapport se divise en trois parties. La première compare la productivité du Canada à celle des autres pays de l'OCDE. La deuxième présente des leçons générales tirées de l'expérience de productivité des pays de l'OCDE de même que des observations internationales sur les facteurs de productivité découlant du projet croissance de l'OCDE et des études de productivité du McKinsey Global Institute. La troisième partie expose brièvement l'expérience de productivité de six pays de l'OCDE qui intéressent particulièrement le Canada, à savoir : les

États-Unis, l'Australie, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Finlande et la Suède, et présente les leçons que pourrait en retirer le Canada.

La productivité du Canada²

Selon presque tous les indicateurs, l'économie du Canada va bien depuis quelques années. La croissance de la production et de l'emploi est forte, l'inflation et le chômage sont bas, les déficits publics sont éliminés depuis longtemps, la dette publique régresse en chiffres absolus et relatifs par rapport au PIB, et le dollar canadien s'apprécie. Seule la croissance de la productivité fait ombre à ce tableau au Canada. Pour que les normes de vie au Canada progressent, il est essentiel que la productivité s'accroisse. La situation représente donc une importante question stratégique.

Tant du point de vue historique qu'international, le Canada affiche une croissance aberrante

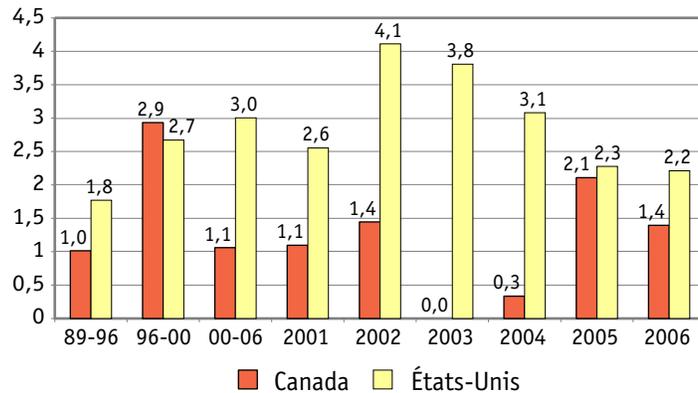
1 L'auteur est directeur exécutif du Centre d'étude des niveaux de vie (CENV). Le présent document est une version abrégée et à jour d'un rapport de recherche portant le même titre, publié par le CENV en octobre 2006 (Sharpe, 2006). Le rapport a été préparé pour la Direction de la politique du marché du travail, Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSO). L'auteur remercie les représentants de RHDSO, surtout Christina Caron, de leurs observations.

2 La version non abrégée de ce rapport présente une discussion détaillée de la productivité du Canada ainsi que des niveaux et taux de croissance de la productivité des pays de l'OCDE.

Graphique 1

Croissance de la production horaire dans le secteur des entreprises au Canada et aux États-Unis

(taux annuels moyens et taux de variation annuels, en pourcentage)

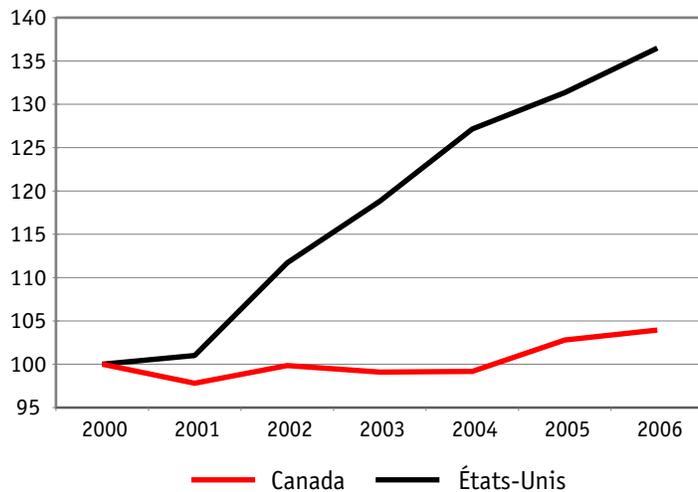


Sources : Le PIB en dollars chaînés et le nombre total d'heures travaillées proviennent du programme de la productivité et des coûts du Bureau of Labor Statistics des États-Unis, et les moyennes annuelles des estimations trimestrielles proviennent de la base de données du programme de productivité de Statistique Canada pour le Canada. Nota : l'estimation pour le Canada pour 2006 s'applique uniquement aux trois premiers trimestres.

Graphique 2

Production horaire dans le secteur de la fabrication, Canada et États-Unis, 2000-2006

(2000=100)



Source : Statistique Canada et BLS.

de sa productivité. Depuis 2000, la productivité du travail au Canada a diminué par rapport à la deuxième moitié des années 90 et aussi par rapport à la productivité du travail des États-Unis dans les années 2000. Entre 2000 et 2006, la production horaire du secteur des entreprises a augmenté à un taux annuel moyen de 1,1 % au Canada, soit seulement le tiers environ du taux annuel de 2,9 % enregistré au Canada entre 1996 et 2000, et le tiers aussi seulement du taux annuel de croissance de 3,0 % que connaissent les États-Unis depuis 2000³ (graphique 1). Ce retard dans la croissance de la productivité du travail du Canada a contribué à agrandir l'écart de productivité du travail du secteur des entreprises (graphique 2), qui est passé de 17 points en 2000 (83 % du niveau des États-Unis) à 26 points en 2006 (74 % du niveau aux États-Unis)⁴.

Depuis 2000, la productivité du secteur de la fabrication du Canada est pire que celle du secteur des entreprises. La production horaire n'a progressé qu'à un taux annuel de 0,6 % entre 2000 et 2006, comparativement à 5,5 % par année aux États-Unis (graphique 3). Autrement dit, la croissance de la productivité du travail dans la fabrication aux États-Unis a été presque dix fois plus rapide que celle du Canada!

On comprend encore mal les causes de cette diminution de la croissance de la productivité du travail au Canada après 2000. Elle pourrait sans doute s'expliquer notamment par des problèmes de mesure; une faible croissance de la productivité dans les industries de ressources qui exploitent des richesses de qualité encore plus médiocre, comme les sables bitumineux; la faiblesse des investissements dans les TIC; la non-exploitation des technologies de pointe; et une faible croissance des salaires qui elle-même ralentit le taux de substitution du capital par le travail (Rao, Sharpe et Smith, 2005).

3 La croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie présente une tendance presque identique.

4 Ce chiffre repose sur les estimations repères de la productivité du travail d'Industrie Canada pour 2002 (Rao, Tang et Wang, 2004) et sur les taux de croissance de la productivité après 2002.

Du point de vue international, le Canada a enregistré une productivité relative très faible. Au cours de la période 1973-2006, la production horaire au Canada n'a progressé qu'à un taux annuel moyen de 1,2 % (graphique 3), une baisse de près des deux tiers par rapport aux 3,0 % de la période 1950-1973. Depuis 1973, le Canada présente le troisième plus faible taux de croissance de la production horaire des 23 pays de l'OCDE, ne cédant le pas à ce titre qu'à la Nouvelle-Zélande et à la Suisse (tableau 1 de l'annexe). Pour cette raison, le niveau de la production horaire du Canada est passé de troisième de l'OCDE en 1950 et en 1973 à 16^e en 2006.

La reprise de la croissance de la productivité représente le plus gros défi économique de ce pays. Si l'on veut élaborer des politiques efficaces pour relever ce défi, il faudra sans doute examiner l'expérience de la productivité des autres pays.

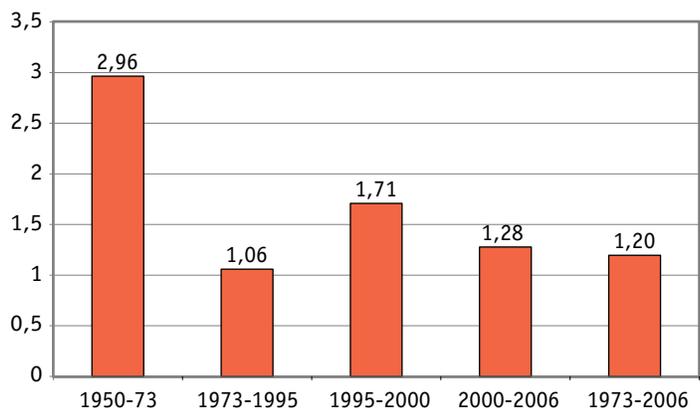
Leçons générales tirées de l'expérience de productivité au sein de l'OCDE

Projet croissance de l'OCDE

Le projet croissance de l'OCDE (OCDE 2003, 2004b) a analysé les sources de croissance économique en utilisant des données agrégées et une analyse de régression inter-pays, en mettant particulièrement l'accent sur les façons dont les politiques influent sur les résultats. Selon les auteurs du projet, les variables causales examinées peuvent expliquer la plus grande partie des écarts de croissance observés dans le temps et d'un pays à l'autre. Ils ont constaté que l'investissement dans le capital physique et humain était important pour la croissance; que de saines politiques macro-économiques favorisent une croissance plus élevée; et que la taille globale de l'administration publique dans l'économie peut être un frein à la croissance si elle prend trop

Graphique 3

La production horaire dans l'ensemble de l'économie au Canada
(taux annuel moyen de variation)



Source : Centre de Groningue pour la croissance et le développement et Conference Board, Total Economy Database, février 2007, <http://www.ggdc.net>.

d'ampleur, quoi que cette constatation soit mitigée. Certaines dépenses publiques seraient favorables à la croissance, mais le niveau élevé des impôts directs (sur les salaires et les bénéfices) empêchent la croissance. Les activités de R-D du secteur des entreprises procurent des rendements élevés pour la société, et donc contribuent à la croissance, mais rien dans l'analyse n'indique que la R-D gouvernementale a des effets positifs. Les auteurs ont parfois constaté que les marchés financiers étaient un facteur de croissance important, en aidant à canaliser les ressources vers les activités les plus rentables et aussi en encourageant l'investissement.

Fait très intéressant et surprenant, « l'exposition aux échanges internationaux » est un déterminant important de la production par personne d'âge actif. L'analyse conclut qu'une augmentation de 10 points de l'exposition aux échanges (une moyenne corrigée des exportations et des importations en pourcentage du PIB) fait monter la production par personne de 4 points. Ce résultat, en apparence, nous conforterait fortement dans l'idée qu'une mondialisation accrue améliore la performance

économique. Il indique que tous les pays de l'OCDE devraient s'engager énergiquement à supprimer les barrières commerciales restantes, et cela pour leur propre avantage.

Les problèmes de ressources humaines et de développement des compétences liés à la productivité font également l'objet d'un examen minutieux. Par exemple, l'OCDE a constaté que les politiques mises en place par certains pays pour réintégrer leurs travailleurs peu spécialisés, même si elles élargissent la base de l'emploi et favorisent une croissance potentielle, ont cependant pour effet de faire diminuer temporairement la croissance de la productivité par un effet de composition négatif sur la qualité du travail.

En résumé, l'OCDE juge que quatre déterminants de base ont contribué à la croissance de la productivité au niveau macro-économique : l'éducation, l'innovation, la déréglementation et l'investissement. Elle a aussi retenu que l'inflation, la politique fiscale, les échanges internationaux et le système financier étaient des facteurs de croissance pour ce qui est de la politique économique et du cadre institutionnel. Au niveau des branches d'activité et des entreprises, les principaux moteurs de la productivité sont les conditions du marché, la concurrence, l'innovation et la R-D.

Études de productivité du McKinsey Global Institute

Le McKinsey Global Institute (MGI) est un centre d'étude et de recherche situé à Washington (D.C.) et fondé en 1990 par McKinsey & Company dans le but d'analyser les niveaux de la productivité internationale du point de vue de l'économie et de la gestion. Depuis 15 ans, le MGI a étudié la plupart des grandes économies du monde. Dans chaque cas, le MGI utilise une analyse micro-économique sectorielle pour étudier les effets que les décisions des industries ont en bout de ligne sur la productivité nationale. Nous résumons ici quelques-unes de ces conclusions afin de faire ressortir les leçons qui

pourraient nous servir à expliquer les différences de productivité entre le Canada et les autres pays.

Maintes fois dans le passé, le McKinsey Global Institute a tenté de nous expliquer que c'était l'absence d'intensité de la concurrence qui était à la base des écarts de productivité entre les pays. Dans la mesure où certains secteurs européens et japonais semblent constamment traîner la patte derrière les États-Unis pour ce qui est de la productivité, ils sont presque toujours caractérisés par un petit nombre d'entreprises locales qui ne livrent à peu près aucune concurrence sur les prix ou les services parce qu'elles bénéficient d'une réglementation protectrice qui impose des restrictions au marché et des barrières commerciales. Le MGI est d'avis que ces restrictions installent chez ces entreprises une complaisance, qui les amène à ne pas améliorer leurs processus de production ce qui, en bout de ligne, se traduit par une productivité inférieure à celle du chef de file technologique. Voici, selon MGI, quelques facteurs liés à la concurrence qui pourraient directement influencer sur la productivité :

- **Concentration** : Une part de marché élevée détenue par un petit nombre d'entreprises ne détonne pas nécessairement avec une concurrence intense. La concentration peut améliorer la productivité par des économies d'échelle, tout comme elle peut aussi le faire si elle permet à un petit nombre de grandes entreprises de se livrer une concurrence féroce entre elles. Le secteur bancaire hollandais et l'industrie automobile suédoise sont deux exemples d'industries fortement concentrées mais pourtant hautement compétitives.
- **Protection des échanges** : Les tarifs et les quotas diminuent la productivité en protégeant les industries de la concurrence internationale, rendant ainsi inutile l'application locale de pratiques exemplaires utilisées ailleurs dans le monde. L'industrie automo-

bile en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, la transformation alimentaire au Japon et de nombreuses industries de services en Suède sont tous des exemples d'industries dont la productivité, selon le MGI, a été freinée par la protection des échanges.

- **Déréglementation** : Le MGI précise que les compagnies aériennes, les télécommunications et les banques sont trois industries où la déréglementation a favorisé la productivité, cependant les pays qui ont retardé ou abandonné la déréglementation ont par la suite souffert d'une productivité plus faible que leurs homologues qui ont procédé plus rapidement à une déréglementation.

D'autres facteurs liés à la concurrence peuvent influencer plus indirectement sur la productivité.

- **Salaires minimum** : Les salaires élevés ont typiquement pour effet de diminuer le nombre d'emplois peu spécialisés, puisque les avantages de ces services peu spécialisés sont moins importants que le coût élevé lié à leur prestation. Même si cela a pour effet de faire augmenter la productivité moyenne du travail dans sa mesure classique, le MGI prétend que la « productivité globale des services » en souffre à cause de la gamme réduite des services qui sont offerts.
- **Règles du travail** : Le MGI admet que certaines inflexibilités du marché du travail peuvent être bénéfiques. Cependant, les conventions collectives qui ne peuvent être adaptées aux réalités du marché risquent d'avoir un effet négatif sur la productivité en empêchant toute réorganisation du travail susceptible d'améliorer la productivité.
- **Lois de zonage** : Quelques pays européens ont adopté des règlements de zonage qui ont une incidence négative sur la productivité, en créant des difficultés pour les entreprises qui désirent acheter un terrain d'une taille déterminée et en créant une rareté artificielle des

terres qui se traduit par des prix prohibitifs. La productivité en souffre parce que les loyers élevés empêchent les petites entreprises d'innover et les grandes entreprises d'atteindre une taille optimale.

Sans doute plus important encore que les conditions du marché auxquelles est assujettie une entreprise est la façon dont sa direction choisit de réagir à de telles conditions. La compétitivité est le moteur principal d'une gestion novatrice, mais c'est cette innovation (ou son absence) qui influe véritablement sur la productivité, d'abord au niveau de l'entreprise, ensuite au niveau du secteur et enfin au niveau du pays. Voici ce qu'observe le MGI en ce qui concerne la gestion novatrice.

- **Pratiques exemplaires** : Les gestionnaires doivent connaître les pratiques exemplaires d'un secteur d'activité donné et être prêts à les appliquer. Pour le MGI, il suffit pour cela d'être exposé suffisamment à la concurrence.
- **Capital humain** : Selon le MGI, les compétences des travailleurs de la production sont à peu près semblables d'un pays à l'autre. Cependant, les qualités des gestionnaires peuvent avoir une incidence élevée sur la productivité, que ce soit par l'esprit d'entreprise ou la formation des travailleurs de la production.
- **Marketing** : Le MGI a constaté que le marketing a eu un effet positif sur la productivité du secteur des télécommunications aux États-Unis, puisque l'accroissement de la demande de services de télécommunications signifie une augmentation de la production pour un investissement déterminé de capital fixe.
- **Technologie de l'information** : Très peu de gens contesteraient le fait qu'un investissement dans la technologie de l'information peut avoir une incidence marquée sur la croissance de la productivité, cependant le MGI conclut qu'il faut appliquer cet investissement de la bonne façon si l'on veut en retirer tous les avantages. Outre l'effet de

l'utilisation de la TI sur la croissance de la productivité, la présence et la forte productivité des industries de biens de TI ont aussi un effet positif sur la croissance de la productivité dans tout le secteur de la fabrication.

- **Intensité du capital :** Pour le MGI, l'intensité du capital est une condition nécessaire mais non suffisante pour que la productivité s'améliore. En effet, ce n'est pas parce qu'on augmente le montant du capital par travailleur que ce capital sera nécessairement bien utilisé. L'amélioration de la productivité du capital dépend souvent d'autres facteurs liés à la direction et à la concurrence.

Le McKinsey Global Institute n'a pas produit de rapport sur la productivité canadienne. Cependant, les conclusions que le MGI a tirées de ses études sur les écarts de productivité de l'industrie entre les États-Unis et diverses économies développées et en développement pourraient peut-être expliquer le différentiel de productivité de l'industrie entre le Canada et les États-Unis. À certains égards, l'économie du Canada est un peu à mi-chemin entre le système de libre marché des États-Unis et les systèmes plus protégés et socialement responsables de pays comme la France ou la Suède. Plus que la plupart des pays de l'UE, le Canada est davantage exposé à la concurrence mondiale, pourtant il protège son commerce jusqu'à un certain point et en restreint l'entrée à quelques secteurs locaux. Il a aussi un État-providence plus développé que celui des États-Unis, puisque le gouvernement exerce une plus grande mainmise sur des programmes sociaux comme la santé et les pensions.

Leçons à tirer de la productivité de certains pays

États-Unis

Les États-Unis connaissent une croissance remarquable de la productivité du travail depuis 1995⁵. Compte tenu des similitudes entre le Canada et les États-Unis, l'expérience de productivité des États-Unis, et plus particulièrement les raisons expliquant la croissance supérieure de la productivité de ce pays, est très pertinente pour le Canada.

Un facteur clé aux États-Unis a été l'introduction massive des technologies de l'information et des communications (TIC) dans le milieu de travail, qui ont révolutionné les procédés de production et la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Beaucoup sont d'avis que cela a donné naissance à une « nouvelle économie » caractérisée par d'importants gains de productivité stimulés par la technologie. D'abondantes études ont été réalisées sur cette question de nouvelle économie. Il semble généralement accepté que les technologies de l'information et des communications (TIC) ont effectivement été responsables de la plus grande partie de l'accélération de la croissance de la productivité du travail qui est survenue aux États-Unis après 1995 grâce à un approfondissement du capital des TIC dans l'ensemble de l'économie, à une croissance de la PMF chez les utilisateurs des TIC et à une croissance de la PMF dans les industries de TIC⁶.

Toutefois, cette explication ne suffit pas à expliquer entièrement l'accélération de la croissance de la productivité du travail aux États-Unis, parce qu'elle laisse de côté les sources de la révolution des TIC. Pour Veugelers (2005), le

5 En outre, il est maintenant largement admis que les États-Unis ont connu, en plus de l'accélération originale de la croissance de la productivité du travail dans la période 1995-2000 par rapport à celle de 1973-1995, une croissance supplémentaire de cette même productivité après l'an 2000. La croissance de la productivité du travail a décéléré en 2005 et en 2006, mais elle continue quand même de progresser à un taux respectable de 2 % par année.

6 Il y a un grand nombre d'études sur cette question. Voir Bosworth et Triplett (2007) dans ce numéro pour une contribution récente. Voir aussi Gordon (2000), Jorgenson, Ho et Stiroh (2002), Oliner et Sichel (2000 et 2002), Rao et Tang (2001) et Stiroh (2001).

système universitaire aux États-Unis a sans doute été le facteur le plus important qui a favorisé la production et l'utilisation des TIC. La concurrence entre les universités privées et publiques, sous l'impulsion du système de sélection fondé sur l'évaluation par les pairs pour l'octroi de subventions, assure aux États-Unis un apport constant des meilleurs étudiants et, ainsi, la première place dans le monde au titre de la recherche. Plus important, les recherches de calibre mondial faites dans les universités des États-Unis incitent fortement le secteur universitaire et les entreprises privées à établir entre eux des liens pour commercialiser ce savoir.

Parmi les autres aspects qui seraient à la base de la révolution des TIC, Veugelers mentionne des droits de propriété intellectuelle forts; des marchés du travail souples autorisant une migration à la fois internationale et interne des travailleurs hautement spécialisés; un important marché unifié qui ne présente à peu près aucun obstacle de langue, de coutumes et de normes; et des marchés financiers souples et bien développés⁷. Ce dernier facteur est tout particulièrement important puisqu'il permet aux entrepreneurs et aux entreprises novatrices d'avoir accès à un capital de risque et à d'autres sources de fonds. Par-dessus tout, une concurrence intense sur le marché des produits, depuis longtemps assorti de lois strictes contre les pratiques anticoncurrentielles, assure une capacité de croissance rapide aux entreprises les plus novatrices tout en incitant les entreprises moins novatrices à améliorer leur performance ou à quitter le marché. Cette concurrence intense semblerait cruciale pour favoriser la diffusion des TIC, car les industries qui seraient protégées

de la concurrence jugeraient moins nécessaires les diminutions de coûts et les améliorations d'efficacité que procurent les TIC.

Depuis 2000, l'investissement dans les TIC diminue aux États-Unis, cependant la croissance de la productivité du travail s'accélère. Cette tendance pourrait s'expliquer par le fait que les TIC continuent d'être utilisées avec plus d'efficacité, si bien que l'effet global des TIC sur la productivité ne devient apparent qu'après un certain temps. Des pratiques organisationnelles et des procédés de production ont été modifiés à la suite des TIC. Il se peut aussi que la croissance de la productivité ait été favorisée par une formation accrue en milieu travail qui a donné aux travailleurs les compétences nécessaires pour maximiser le potentiel des TIC.

En résumé, l'économie des États-Unis possède à peu près toutes les qualités qu'on associe typiquement à une amélioration de la croissance de la productivité. Dans ce sens, il y a beaucoup à apprendre de l'expérience des États-Unis, même si des questions demeurent sans réponse. D'abord, comment ces nombreux facteurs sont-ils arrivés précisément ensemble pour donner lieu à cette fulgurante poussée de productivité depuis le milieu des années 90? En second lieu, ces facteurs auraient-ils le même succès s'ils étaient transplantés dans d'autres pays?

Même s'il reste beaucoup d'études à faire sur ces questions, il est possible que la concurrence intense et les vigoureuses forces du marché présentes aux États-Unis aient expliqué ou du moins aient joué un grand rôle dans l'apparition des nombreux facteurs qui se sont avérés essentiels à la reprise de la croissance de la productivité aux États-Unis. Une telle concurrence attire

7 À tous ces facteurs expliquant la révolution des TIC aux États-Unis pourraient sans doute s'ajouter les importantes dépenses publiques aux États-Unis depuis plusieurs décennies, associées à la défense nationale et à la recherche spatiale. Même si ces dépenses ont été en grande partie motivées par la Guerre froide ou simplement par la protection d'un territoire aussi vaste, elles ont favorisé beaucoup de recherches de pointe. Par exemple, la méthode utilisée pour transmettre des données par l'Internet a vu le jour à la demande du gouvernement qui désirait établir un système de communication d'urgence. Les recherches qui visaient initialement des applications pour l'espace ou la défense se sont révélées dans bien des cas utiles et novatrices dans d'autres contextes ou ont été à la base d'un savoir essentiel qui a favorisé l'avancement dans d'autres secteurs de la recherche.

les meilleurs talents au pays, incite fortement à commercialiser le savoir produit par ces talents et assure un vaste marché pour de telles innovations gagnantes à mesure que les entreprises les appliquent dans leurs efforts globaux et incessants pour améliorer leur efficacité. Cependant, même si la concurrence a pu être l'ingrédient intégrant qui a réuni tous ces facteurs positifs aux États-Unis, il n'est pas clair qu'un tel ingrédient puisse exister qui assurerait le succès au Canada et dans d'autres pays.

Irlande

Depuis 1973, la croissance de la production horaire en Irlande a atteint en moyenne 4,1 % par année (tableau 1 de l'annexe). Il s'agit du deuxième plus rapide taux de croissance de la productivité (après celui de la Corée) qu'ont connu les pays de l'OCDE pendant cette période. Le niveau de la production horaire en Irlande en 2006 a dépassé celui de la plupart des autres pays industriels, et il commence à faire concurrence aux niveaux de productivité des États-Unis⁸.

La rapide croissance de la productivité en Irlande sur une période de 40 ans n'est pas l'apanage d'un facteur unique. Selon Cassidy (2004), la croissance rapide de la productivité pendant cette période s'explique principalement par : 1) l'investissement direct étranger considérable provenant des États-Unis; 2) le déplacement continu de l'activité économique et de l'emploi du secteur primaire vers les secteurs secondaire et tertiaire, surtout les secteurs de haute technologie et notamment les produits chimiques et les TIC; 3) la disponibilité d'une population active jeune et relativement bien instruite; 4) l'intégration européenne accrue et des subventions plus élevées provenant de l'Union européenne.

Les économistes sont d'avis que la politique économique joue un rôle central dans la productivité potentielle d'une économie. C'est particulièrement vrai lorsqu'on examine le développement de la politique irlandaise au cours des cinquante dernières années. Dans ce pays, la politique publique s'emploie très activement à promouvoir la croissance économique depuis les années 50. Sa principale stratégie comporte trois éléments :

- promouvoir le libre-échange et l'intégration monétaire;
- développer un environnement réglementaire favorable aux entreprises et à l'entrepreneuriat;
- offrir un enseignement secondaire et postsecondaire gratuit⁹.

En résumé, les politiques irlandaises en matière de commerce, d'industrie, de fiscalité et d'éducation ont énormément appuyé le rythme rapide de croissance de la productivité à long terme. Cet appui vigoureux et constant n'est pas récent puisqu'il a commencé dans les années 50 pour atteindre son plein essor dans les années 70. Les politiques irlandaises ont eu notamment pour but de promouvoir une plus grande ouverture au libre-échange et à l'investissement, le développement d'un milieu favorable aux entreprises et enfin la mise en place d'une population active hautement spécialisée. Les bonnes politiques ont en bout de ligne porté fruit.

Australie

L'Australie et le Canada ont des économies qui se ressemblent par leur taille relativement petite mais aussi par leur structure économique. Pendant les années 90, l'Australie a enregistré une excellente performance économique parmi les principales nations économiques du monde. Sa croissance réelle par habitant a atteint en

8 Voir Fortin (2001) qui discute de l'économie irlandaise dans les années 90 et des leçons pour le Canada.

9 La version non abrégée du document examine en détail la stratégie politique de l'Irlande dans des domaines clés comme la politique commerciale, la politique fiscale, la politique industrielle, la politique de l'innovation et la politique de l'éducation.

moyenne 4 % par année, dépassant celle du Canada, sous l'impulsion d'augmentations importantes de la productivité (tableau 1 de l'annexe).

La capacité de l'Australie de faire si bonne figure, même au milieu de problèmes économiques comme la crise financière asiatique, a amené d'aucuns à qualifier l'Australie d'économie « miracle ». Cependant, selon Parham (2002), aucun miracle ne s'est produit. La hausse de productivité a certes été remarquable, mais elle était également « prévisible ».

Plusieurs facteurs expliquent la performance économique retentissante de l'Australie. Gans et Stern (2003) précisent que la stabilité micro-économique relative et une importante modernisation du système fiscal ont contribué à cette situation exceptionnelle. Cependant, la réforme de la politique de l'Australie qui a « favorisé une transition vers une économie plus concurrentielle, plus ouverte, plus flexible, plus innovante et plus résiliente » a été particulièrement importante à la croissance de la productivité (Parham, 2004). Parham signale que les réformes n'ont pas eu pour but d'augmenter la croissance de la productivité au moyen d'une stratégie ciblée ou spécifique à une industrie, mais plutôt de libérer les entraves qui auparavant restreignaient la croissance de la productivité et de poursuivre des objectifs sociaux grâce à des instruments plus ciblés et moins déformants.

Les réformes stratégiques ont surtout visé les buts suivants, sans toutefois s'y limiter : déréglementation de l'accès au financement; flottement de la monnaie; diminution marquée des barrières commerciales et de l'investissement étranger direct; commercialisation (et privatisation partielle) d'entreprises commerciales publiques; renforcement de la politique de la concurrence; amélioration des services publics dans des domaines clés de l'infrastructure, comme les télécommunications et l'énergie; et assouplissement du marché du travail.

L'Australie a amorcé ces réformes au milieu des années 80 et les a poursuivies jusque dans les années 90. Mais selon l'évaluation faite par le McKinsey Global Institute en 1995 (MGI, 1995b), les réformes économiques de l'Australie n'ont que très peu amélioré sa performance relative à ce moment-là. L'Australie a cependant commencé à connaître une croissance plus rapide de sa productivité après 1995.

Au nombre des facteurs qui ont favorisé une efficacité accrue en Australie, nous retenons plus particulièrement trois facteurs stratégiques.

- Une concurrence plus vive — grâce à une diminution des barrières commerciales et de l'investissement étranger, une diminution de la réglementation intérieure et à une réglementation axée sur la concurrence — « les entreprises ont été davantage incitées à accroître leur productivité en cherchant des produits à plus grande valeur ajoutée et des nouveaux marchés et en diminuant leurs coûts » (Parham, 2002). La réforme des services du secteur public a amélioré l'efficacité et procuré des avantages particuliers aux entreprises.
- La promotion de l'innovation — en favorisant une concurrence intérieure rigoureuse et en établissant une forte protection de la propriété intellectuelle — a fait de l'Australie un producteur plutôt qu'un utilisateur de technologies mondiales. La mise en place d'un système national d'innovation, qui comprend une infrastructure d'innovation commune, l'environnement propice aux grappes et la qualité des liens (Gans et Stern, 2003), a renforcé la capacité d'innovation de l'Australie et a même stimulé le développement d'industries classiques comme celles du vin et de l'agriculture.
- Les entreprises sont en mesure d'adapter plus facilement leurs procédés de production et de distribution, grâce à une nouvelle capacité de négocier des contrats de travail au niveau de

l'entreprise, plutôt que de dépendre de conditions imposées par une convention collective centralisée « universelle ». L'assouplissement accru du marché du travail a incité davantage les travailleurs à investir dans leurs études et leur formation, ce qui a à son tour eu une influence positive sur la croissance de la productivité. Cette ouverture conjuguée à une plus grande souplesse a donné lieu à une spécialisation plus pointue tout en facilitant l'accès à une technologie et à un savoir plus actuels¹⁰.

En résumé, l'Australie a connu une reprise de la croissance de sa productivité dans les années 90. Si la plupart des autres pays de l'OCDE n'ont pas observé la même expérience, c'est sans doute que les facteurs locaux ont joué un rôle important à ce titre. Selon les études dont nous avons parlé précédemment, les réformes stratégiques qui ont été introduites au milieu des années 80 ont été les principaux facteurs et moteurs de l'impressionnante productivité de l'Australie. Les réformes stratégiques ont accru les pressions liées à la concurrence; elles ont ouvert l'économie aux échanges commerciaux, à l'investissement et à la technologie; elles ont augmenté l'investissement dans la R-D; et elles ont encouragé les entreprises à être plus souples au moment de modifier tous les aspects de la production, de la distribution et du marketing. En plus de ces éléments de base, l'adoption généralisée des TIC, l'assouplissement accru du marché du travail et le renforcement de la capacité nationale d'innovation ont été des facteurs qui ont contribué à cette remarquable croissance de la productivité.

Royaume-Uni

En 2006, le Royaume-Uni a enregistré une productivité du travail supérieure à celle du Canada, reflétant ainsi le fait que la croissance

de la productivité du travail entre 1973 et 2006 avait été deux fois plus élevée que celle du Canada (tableau 1 de l'annexe). Le Canada pourrait peut-être examiner les nombreuses réformes que le Royaume-Uni a mises en place à l'égard de son marché.

Avant 1979, la croissance de la productivité du travail au R.-U. n'était que de 1 % par année inférieure à celle de l'Allemagne ou de la France. La disparition de cet écart de taux de croissance après 1979 coïncide avec les réformes économiques mises en place par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher. Ces réformes avaient pour but de réduire l'intervention de l'État sur les marchés du travail et des produits et d'augmenter l'efficacité de leur fonctionnement, deux mesures qui ont favorisé les hausses de productivité observées dans les deux décennies qui ont suivi (Card et Freeman, 2002). On peut constater la nature commerciale de ces réformes lorsqu'on examine le classement du Royaume-Uni pour ce qui est des mesures qu'il adoptait pour favoriser la compétitivité et la « convivialité des marchés ». À la fin des années 70, plusieurs de ces indices classaient le R.-U. au sein d'un groupe d'économies occidentales. À la fin des années 90, le pays arrivait en tête pour plusieurs de ces indices et, dans certains cas, dépassait les États-Unis. Les réformes économiques au R.-U. depuis 20 ans semblent donc avoir été profitables en augmentant la croissance de la productivité et en freinant la diminution relative des niveaux de vie, du moins par rapport à ceux de la France et de l'Allemagne.

Quelles sont donc les réformes stratégiques du R.-U. qui ont aidé à stopper la diminution relative de la productivité du travail tout en faisant monter son taux de croissance? Card et Freeman (2002:48) dégagent trois réformes particulières qui sont à la base de la croissance de la productivité du travail des 20 dernières années.

10 La version non abrégée de ce document présente une discussion de l'expérience de l'Australie en ce qui concerne les TIC, son marché du travail et le système d'innovation.

- Diminution du pouvoir des syndicats. Cette mesure a assoupli le marché du travail, favorisé la concurrence entre les travailleurs et facilité la mise en oeuvre et la réforme de la réglementation du marché du travail. Ces politiques ont aussi donné aux entreprises plus de liberté dans la gestion de leur lieu de travail. Chacune de ces mesures a un effet incitatif sur la croissance.
- Privatisation d'industries de l'État. La privatisation a fait augmenter la productivité du travail dans toute l'économie du R.-U. en donnant aux industries et aux entreprises une plus grande capacité de réagir aux conditions du marché et de se départir d'une main-d'oeuvre excédentaire.
- Création d'incitatifs au travail indépendant et à l'actionnariat. La création de régimes d'actionnariat harmonisait les objectifs de l'entreprise à ceux des travailleurs. Les travailleurs avaient dorénavant un intérêt direct dans le succès de leur entreprise, ce qui influe directement sur leur productivité¹¹.

Malgré la reprise de la croissance de la productivité, le niveau de la productivité au R.-U. demeure encore bien inférieur à celui de beaucoup d'autres pays de l'OCDE. La raison en reste imprécise. De fait, l'explication réside sans doute dans plus d'un facteur. Les personnes qui ont analysé cet écart ont dégagé en particulier trois facteurs.

- Sous-investissement dans l'éducation. L'échec à offrir aux industries un nombre suffisant de travailleurs instruits et hautement spécialisés a empêché l'économie du R.-U. de développer plus avant sa capacité d'innovation, ce qui à son tour a réduit la croissance potentielle de sa productivité.
- Faible taux de diffusion des TIC. Le faible taux d'utilisation des TIC a diminué pour les

entreprises et les organisations les occasions de livrer concurrence à leurs homologues internationale par des diminutions de prix ou par des services plus rapides et plus efficaces. Cette situation a exacerbé la « pénurie de compétences » du R.-U.

- Réglementation excessive de l'État. Malgré les premiers efforts de réforme, la réglementation empêche toujours les marchés du travail et des biens d'être véritablement concurrentiels. Les exploitants ayant adopté des pratiques exemplaires doivent encore faire face à des obstacles pour entrer sur le marché ou étendre leurs activités. Ces obstacles freinent aussi l'adoption des techniques d'excellence et diminuent la pression concurrentielle sur les participants de l'industrie à accroître leur productivité¹².

Finlande

Petit pays de 5 millions d'habitants éloigné du centre de l'Europe, la Finlande présente une économie qui connaît énormément de succès ces dernières années. Selon l'OCDE (2004a), la transformation de l'économie finnoise depuis une dizaine d'années est l'un des exemples peu nombreux de « nouvelle économie » qui apparaissent en Europe. Depuis 1973, le taux annuel de croissance (2,8 %) de la productivité du travail compte parmi les plus élevés de l'OCDE (tableau 1 de l'annexe).

La Finlande n'est pas seulement l'un des principaux producteurs de TIC de l'UE (avec l'Irlande et la Suède), mais aussi un exemple marqué d'avancement spectaculaire par rapport au reste de l'OCDE. Parmi les pays de l'OCDE, c'est celui des producteurs mondiaux de TI qui a le plus progressé depuis le début des années 90.

Depuis 1990, la Finlande est passée d'importateur net à exportateur net de biens de haute

11 La version non abrégée du document explique comment ces trois réformes ont contribué à la croissance de la productivité.

12 La version non abrégée du document expose comment ces trois facteurs expliquent l'écart de productivité.

technologie. De fait, la Finlande présente le plus important excédent commercial par habitant dans le monde pour ce qui est du matériel de communication. Le secteur finnois des TIC est intervenu pour 15 % de la valeur de la production marchande (10 % du PIB) en 2001, en hausse par rapport aux 8,0 % de 1995, aux 5,8 % de 1990 et aux 3,7 % de 1975.

Nokia est la principale entreprise finnoise, représentant près de la moitié de la contribution globale de la TI à la valeur ajoutée d'ensemble, et 3,3 % du PIB. Cette entreprise figure pour le quart des exportations de la Finlande, le tiers de la R-D des entreprises et 5 % de l'emploi dans la fabrication. Il est sans doute surprenant d'apprendre que Nokia était, jusqu'en 1990, un conglomérat composé d'une foule de secteurs d'activité. La forte récession du début des années 90 a amené la direction de l'entreprise à se repositionner vers l'électronique et à abandonner d'autres activités, le téléphone cellulaire devenant sa principale ligne de produits. Le succès de Nokia a attiré d'énormes capitaux de risque internationaux en Finlande, à la recherche de la « prochaine Nokia ».

On comprend encore mal comment la Finlande a pu tellement bien réussir à exploiter les nouvelles technologies mondialement disponibles. Lane (2004) a proposé les facteurs suivants :

- un système d'éducation universitaire fortement orienté vers les sciences et la technologie;
- des niveaux élevés de R-D dans le secteur des entreprises et hors entreprises;
- une convergence sur tous les aspects des produits de la TI, et un leadership mondial dans les biens (téléphones cellulaires Nokia) et les services (logiciels Linux);
- la libéralisation hâtive du secteur des télécommunications;
- l'absence de monopolisation du réseau téléphonique finnois par l'État, garantissant que les pressions concurrentielles à investir dans

la R-D existaient même avant la déréglementation; et

- la libéralisation du secteur financier, qui a favorisé pour les entreprises de démarrage de TI un meilleur accès au capital.

La Finlande a connu une grave récession au début des années 90, et sa production a fortement chuté entre 1990 et 1992 pendant que le chômage augmentait à presque 20 %. Cette récession a été notamment attribuable à la perte soudaine du marché russe liée à l'effondrement de l'URSS, à la récession dans les autres pays de l'UE, à la surchauffe de l'économie finnoise à la fin des années 80, à une crise du crédit et du secteur bancaire et à une réponse inappropriée du secteur politique face à la crise financière.

La crise semble avoir eu un effet transformateur sur la Finlande en faisant surgir d'un milieu hautement réglementé une économie de marché dynamique. Selon Daveri et Silva (2004:129), deux changements provoqués par la récession ont été critiqués à la productivité : les marchés ont repris de l'État son rôle dans l'allocation des ressources, et le marché boursier a remplacé les banques dans l'allocation du crédit. Comme le capital était maintenant utilisé plus efficacement, et que de nombreuses entreprises se départissaient effectivement de leurs capitaux, le ratio capital-travail s'est alors amélioré pendant que productivité totale des facteurs augmentait en flèche dans certains secteurs (Maliranta, 2001).

Nokia, premier fabricant mondial de téléphones cellulaires, a directement et énormément contribué à accroître la croissance de la productivité du secteur finnois des TIC. Toutefois, les gains de productivité à l'extérieur de Nokia et de quelques autres industries de services liées à la TI ont été infimes, temporaires ou de courte durée, ou inexistantes. Daveri et Silva (2004) constatent que non seulement les gains de productivité sont de faible ampleur en Finlande, mais aussi que ce que l'on peut observer ne peut être clairement attribué au champion

technologique de ce pays. Pour cette raison, les auteurs concluent (page 123) que « ... même dans un pays bénéficiant d'un champion national de classe mondiale, la « nouvelle économie » prend beaucoup de temps à apparaître. Et contrairement aux affirmations communément avancées dans les débats publics, la diffusion de la TI s'est révélée d'un potentiel limité à accélérer ce processus en Finlande ».

Le marché du travail finlandais présente nombre des caractéristiques du modèle nordique qui, pour quelques économistes, freinerait la croissance de la productivité. Les impôts des travailleurs sont élevés, les écarts de salaire entre les travailleurs faiblement et hautement spécialisés sont peu élevés, les avantages sociaux sont généreux, l'apport du marché du travail ou des partenaires sociaux (c.-à-d. les entreprises et les syndicats) représente une valeur hautement prise en compte, et les négociations collectives sont centralisées. Ces caractéristiques n'ont pas semblé avoir sérieusement empêché (elles auraient pu même faciliter) la Finlande à devenir un chef de file de la TI.

Au moins trois grandes leçons peuvent être tirées de l'expérience de la productivité en Finlande. D'abord, un secteur dynamique de production de TIC affichant une forte croissance de sa productivité ne diffuse pas nécessairement des gains appréciables de productivité aux secteurs de production hors TIC, surtout dans une petite économie ouverte. En deuxième lieu, des indicateurs d'innovation supérieurs à la moyenne (comme en R-D) ne se traduisent pas nécessairement par des niveaux de vie supérieurs à la moyenne. Le PIB par habitant en Finlande demeure quand même proche de celui du pays médian de l'OCDE, malgré son économie novatrice. En troisième lieu, la forte croissance de la productivité dans l'ensemble des secteurs nécessite des institutions du marché du travail souples, des marchés financiers novateurs et une population

active formée aux sciences et à la technologie. La disponibilité et la diffusion des techniques d'excellence sont une condition nécessaire mais aucunement suffisante pour faire progresser la productivité.

Suède

La croissance de la productivité du travail en Suède dans les années 80 et surtout dans les années 90 fournit une perspective intéressante des facteurs associés à une productivité montante. Le secteur de la fabrication en Suède a atteint une croissance de productivité d'envergure mondiale dans les années 90, alors que le secteur des services, intervenant pour une part beaucoup plus importante de l'économie, a connu une croissance de la productivité du travail beaucoup plus lente, qui ne s'est d'ailleurs à peu près pas améliorée depuis les années 80. Cette performance extrêmement asymétrique nous donne l'occasion de définir les facteurs de succès du secteur manufacturier et ceux qui ont contribué à la performance moins reluisante du reste de l'économie.

Deux études complètes de l'économie suédoise — une par le McKinsey Global Institute (1995a) et l'autre un récent sondage-pays par l'OCDE (2004c) — révèlent que la concurrence serait à la base de la croissance rapide de la productivité et de la piètre croissance des industries de services dans ce pays¹³.

Bien que la productivité de la Suède dans les années 80 et 90 demeure en soi intéressante, les leçons que les autres pays peuvent en tirer ne sont pas immédiatement évidentes compte tenu des caractéristiques relativement particulières de la Suède, par exemple, une seule industrie dominante, une forte redistribution du revenu et protection de l'emploi, même pour des pays européens, et la polarisation de son économie dans des secteurs hautement concurrentiels et d'autres secteurs fortement protégés. Même à

13 Voir la version non abrégée du document pour un exposé de ces deux études.

cela, quelques conclusions générales peuvent être dressées.

- Pour maximiser les hausses potentielles de productivité, le pays doit se doter d'une approche globale de promotion de la concurrence — qui englobe la déréglementation et une concurrence sur le marché des produits, le libre mouvement des travailleurs et du capital, l'ouverture aux échanges, et d'autres facteurs.
- En dépendant d'une industrie ou même d'une entreprise unique pour expliquer une augmentation globale de la productivité, un pays risque davantage de souffrir d'une stagnation prolongée de la productivité du travail et, du même coup, de ses normes de vie. De fait, le présent ralentissement dans l'industrie des télécommunications dans le monde signifie sans doute que la croissance globale de la productivité du travail en Suède tombera bien en deçà du niveau impressionnant que le pays a connu dans les années 90.
- Tout comme en Finlande où elle est liée à l'accroissement de la productivité, la révolution des TIC en Suède est associée presque exclusivement à la production des TIC plutôt qu'à leur utilisation et elle dépend d'une entreprise unique. Il n'est donc pas possible d'affirmer que la Suède est entrée dans une phase de développement qualifiée de « nouvelle économie », qu'on définit comme une accélération de la croissance de la productivité du travail qui est généralisée dans les industries. Cela pourrait à son tour signifier que la croissance de la productivité globale du genre « nouvelle économie » que la Suède a connue dans les années 90 risque de ne pas durer.
- Dans une petite économie ouverte comme la Suède ou la Finlande, la plupart des retombées technologiques franchissent les frontières des pays, et les autres industries et entreprises semblent être très limitées dans

leur capacité de bénéficier de la R-D et de la productivité des chefs de file nationaux. D'où l'importance d'une ouverture à l'innovation et à la croissance de la productivité.

La productivité dans le monde : leçons pour le Canada

Cet examen de la productivité des six pays de l'OCDE dans le présent article fait apparaître quatre grandes leçons pour le Canada, que nous exposons ci-après.

- La concurrence et la productivité sont étroitement reliées. Les secteurs qui ont été ouverts aux forces du marché, tant nationales qu'internationales, ont généralement connu d'importants gains de productivité, comme on l'a surtout vu de façon très retentissante au Royaume-Uni. L'existence d'un environnement concurrentiel est une condition essentielle à tout gain de productivité. L'une des mesures les plus importantes, sinon la plus importante, que les gouvernements peuvent prendre pour promouvoir la croissance de la productivité est d'assurer que les marchés, qu'il s'agisse de marchés de produits, de marchés du travail ou de marchés des capitaux, sont aussi concurrentiels que possible.
- Le capital humain est le fondement des gains de productivité, moteur de l'innovation. Les pays qui ont investi dans le capital humain, surtout dans l'éducation supérieure, ont largement profité en retour d'une croissance de la productivité. Aux États-Unis, la reprise de la productivité repose sur le système d'universités de recherche de calibre mondial qu'on trouve dans ce pays, qui est à l'origine du savoir qui a mené à l'émergence des TIC amélioratrices de productivité. La hausse de productivité en Irlande est également étroitement liée à l'expansion massive des débouchés de l'enseignement supérieur dans ce pays. Pour cette raison, l'appui du secteur

universitaire, y compris la recherche et l'enseignement, représente vraisemblablement le moyen le plus efficace d'utiliser les ressources publiques pour promouvoir la croissance de la productivité.

- L'intensité de la R-D (R-D/PIB) est primordiale à l'innovation et à la croissance de la productivité, mais ce facteur n'est pas suffisant. La forte productivité de la Finlande et de la Suède est étroitement liée à la croissance rapide dans ces pays des industries productrices de TIC, à leur tour liée à la forte intensité de la R-D. Toutefois, l'expérience suédoise et finnoise a révélé que la présence d'entreprises hautement prospères dans certaines industries de haute technologie d'un pays ne conduit pas nécessairement à la diffusion des TIC amélioratrices de productivité dans les secteurs de production hors TIC. C'est plutôt l'ouverture générale de ces secteurs aux progrès technologiques mondiaux qui est essentielle à leur adoption des technologies de pointe. Étant donné que le Canada, par ses efforts de R-D, figure pour un très faible pourcentage des innovations mondiales, la vaste diffusion des techniques d'excellence dans ce pays repose de façon critique sur la capacité des entreprises canadiennes de se tenir informées des progrès technologiques mondiaux et de les assimiler. Comme en témoignent si bien les exemples suédois et finnois, l'intensité de la R-D en soi peut être nécessaire à une croissance rapide de la productivité, mais elle n'est certes pas le seul facteur en cause. La Suède et la Finlande présentent les deux plus fortes intensités de la R-D, pourtant leurs niveaux de la productivité du travail sont inférieurs à ceux des États-Unis et à ceux d'au moins huit autres pays européens
- Règle générale, les rigidités institutionnelles freinent l'augmentation de la productivité, alors que la flexibilité institutionnelle

l'appuie. Beaucoup d'exemples de ce principe général ont été mis en évidence dans les six études de pays. Par exemple, la Suède et la Finlande ont toutes deux admises que certaines caractéristiques de leurs institutions du marché du travail — comme la centralisation des conventions collectives et les écarts limités de salaires entre les travailleurs peu et hautement spécialisés — peuvent avoir des incidences négatives sur la croissance de la productivité. Les deux pays ont montré qu'ils pouvaient adapter leurs institutions pour qu'elles soient favorables, ou à tout le moins non nuisibles, aux augmentations de productivité.

- D'après les quatre grandes leçons que nous avons énumérées ci-avant pour le Canada, diverses politiques pourraient être utilement examinées dans le contexte du Canada et nous les présentons ci-après. Concernant la première leçon sur l'importance des forces du marché, voici les politiques particulières susceptibles de favoriser la croissance de la productivité au Canada.
- Un milieu plus concurrentiel par la déréglementation. Le rapport final du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (2006) a récemment recommandé un pas dans cette direction pour l'industrie des télécommunications. Une telle mesure favoriserait une adoption rapide des technologies de l'information et des communications (TIC) par des investissements plus nombreux dans les TIC, un domaine où le Canada accuse un énorme retard par rapport aux États-Unis (Sharpe, 2005). Les TIC ont été définies comme une source clé de croissance de la productivité et comme un facteur d'accélération de la croissance de la productivité au Canada et aux États-Unis dans la seconde moitié des années 90.
- Une réduction progressive des offices de commercialisation qui limitent l'offre de cer-

tains produits agricoles, comme le lait. Une telle mesure favoriserait l'entrée de producteurs novateurs et la disparition d'entreprises peu productives, ce qui aurait pour effet d'accroître la productivité par un effet de composition. Étant donné que les industries touchées par les restrictions de production sont de taille relativement petite, cette mesure n'aurait sans doute pas une forte incidence sur la productivité. Une telle mesure générerait probablement une forte opposition puisque les avantages des offices de commercialisation sont concentrés dans les mains d'un petit nombre de producteurs, alors que les coûts sont assumés par toute la population par le biais de hausses de prix. Les producteurs seraient beaucoup plus incités à s'organiser contre une telle politique que les bénéficiaires à s'organiser en sa faveur.

Concernant la deuxième leçon, le gouvernement fédéral a reconnu l'importance du capital humain dans la croissance de la productivité. Depuis 1997, le gouvernement fédéral a pris diverses mesures pour mousser l'éducation post-secondaire, notamment par la création du Programme des chaires de recherche du Canada et par des fonds supplémentaires aux conseils subventionnaires. Nous présentons ci-après deux politiques qu'il y aurait lieu de poursuivre plus vigoureusement à l'égard du capital humain.

- Une diminution du sous-emploi du capital humain des récents immigrants au Canada au moyen de programmes qui améliorent et favorisent plus rapidement l'intégration des immigrants dans la population active. De tels programmes engloberaient la formation linguistique, des subventions aux employeurs pour fournir aux récents immigrants une expérience de travail au Canada, et différents types d'aide à l'intégration (comme de l'information sur les exigences des professions réglementées au Canada, un counseling individuel en développement de carrière

pour aider les immigrants récents à trouver un emploi approprié, des programmes de recyclage jumelés aux exigences du Canada, des séminaires sur les méthodes de recherche d'emploi au Canada, etc.) destinés aux immigrants afin que ceux-ci puissent répondre aux critères professionnels du Canada, tant avant qu'après leur arrivée au Canada. Le gain de productivité provenant de ces mesures pourrait être énorme. Les contribuables canadiens disposent déjà sans frais des compétences des immigrants. Moyennant un léger investissement dans l'intégration au travail, les compétences de ces immigrants pourraient être alors pleinement utilisées et ainsi contribuer largement à l'économie.

- Une plus grande insistance sur les compétences de base de la population active. Une des caractéristiques de la population active dans quelques-uns des pays étudiés dans le présent document (comme en Suède, en Finlande et en Irlande) était le niveau élevé de ses compétences de base. De fait, il est avéré qu'une amélioration des compétences de base, comme la lecture et le calcul, peut fortement accroître la productivité (Coulombe, Tremblay et Marchand, 2004). Le Canada pourrait faire encore beaucoup pour améliorer les compétences de base de sa population active. Les politiques dans ce domaine, comme les programmes de littératie de base, sont susceptibles d'avoir d'immenses retombées (Fortin, 2005). Un programme particulier consiste à étendre les prestations de l'assurance-emploi (AE) aux travailleurs peu spécialisés qui s'absentent pour suivre des cours ou une formation dans le cadre d'un plan officiel de formation (Jackson, 2005).

La troisième leçon porte sur l'importance de l'adoption des nouvelles technologies plutôt que la création de nouvelles technologies par la R-D. Cette leçon a été particulièrement évidente en Irlande, pays qui affiche une R-D relativement

faible mais une croissance de la productivité pourtant rapide. Voici quelques politiques que le Canada pourrait examiner dans ce domaine.

- L'expansion de programmes qui favorisent l'adoption de pratiques de gestion et de techniques d'excellence dans les petites et moyennes entreprises (PME), en fournissant à ces entreprises des renseignements sur les plus récents progrès techniques dans leur industrie de même que des conseils techniques sur la meilleure façon de les mettre en place dans leur situation. Le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) du Conseil national de recherches du Canada est un exemple de programme reconnu pour favoriser l'adoption des nouvelles technologies dans les PME. L'expansion du PARI et d'autres programmes de transfert technologique du même genre aurait vraisemblablement des retombées importantes sur la productivité.
- Comme nous l'avons mentionné précédemment, les technologies de l'information et des communications sont un moteur clé de la croissance de la productivité. Or, le Canada accuse un retard considérable sur les États-Unis pour ce qui est de l'investissement par travailleur dans les TIC dans presque toutes les industries. Des mesures visant à augmenter l'investissement dans les TIC pourraient donc favoriser la croissance de la productivité. Une telle mesure est le crédit de taxe sur les TIC récemment proposé par le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (2006). Cette mesure viserait les PME et s'appliquerait progressivement à toutes les dépenses d'immobilisations dans les TIC ainsi qu'aux investissements complémentaires dans la formation et la réingénierie nécessaires à une adoption efficace des TIC. Une seconde mesure serait l'harmonisation des systèmes de taxe de vente provinciale avec la TPS.

Dans certaines provinces, comme l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard, la TVP s'applique aux dépenses de TIC et en accroît le coût par rapport à d'autres types de biens de plus longue durée, tout en constituant une dissuasion à l'investissement dans les TIC. L'harmonisation avec la TPS (qui ne s'applique pas à l'investissement dans les TIC) diminuerait cette partialité du système fiscal actuel à l'égard de l'investissement dans les TIC.

La quatrième leçon concerne le rôle des rigidités institutionnelles comme frein à la croissance de la productivité, et l'élimination de ces rigidités. En voici quelques-unes au Canada.

- Le programme d'assurance-emploi (AE), qui fournit un soutien du revenu aux travailleurs saisonniers en chômage, freine jusqu'à un certain point la mobilité vers les régions présentant des perspectives d'emploi permanent plus prometteuses. Compte tenu de l'augmentation récente dans la mobilité interprovinciale actuelle au pays entre les régions de haut et faible chômage (la population de Terre-Neuve est passée de 580 000 habitants en 1992 à 520 000 en 2003, bon nombre des migrants externes ayant quitté pour l'Alberta), il est important de ne pas trop mettre en évidence l'importance de cette rigidité de la mobilité. Quoi qu'il en soit, comme le taux de chômage au pays est actuellement très bas, il n'y a pas meilleur moment, d'un point de vue national, d'encourager les chômeurs à quitter les régions à chômage élevé pour trouver du travail, en faisant passer l'AE d'un rôle passif de soutien du revenu à un rôle plus actif qui vise à intégrer le chômeur dans un emploi en mettant l'accent sur la mobilité et le recyclage.
- Une réduction des barrières interprovinciales à la mobilité du travail dans les professions et les métiers de manière à ce que les forces du

marché puissent influencer plus fortement la réaffectation des travailleurs entre des emplois de faible productivité/faible salaire et des emplois de haute productivité/haut salaire, ce qui constitue en soi une source importante de croissance de la productivité. La certification professionnelle est du ressort des gouvernements provinciaux. Il est essentiel que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces pour mettre au point des programmes de certification que toutes les provinces reconnaissent. Le programme du Sceau rouge pour les métiers d'apprentissage est un excellent exemple d'un programme qui favorise la mobilité partout au pays. Il y aurait lieu d'étendre ce programme, et d'autres programmes du même genre pour d'autres professions.

Conclusion

Nous avons examiné dans ce rapport l'expérience de la productivité de six pays de l'OCDE et en avons tiré des leçons pour le Canada. Même si l'expérience internationale peut nous apprendre beaucoup, il est important d'admettre que les politiques qui fonctionnent dans un pays découlent du contexte ou de la situation particulière de ce pays et ne sont sans doute pas entièrement transférables à un autre pays. Les politiques destinées à améliorer la croissance de la productivité au Canada, même si elles sont éclairées par l'expérience d'autres pays, doivent reposer sur les réalités institutionnelles, politiques et économiques de ce pays.

Références

- Bosworth, Barry, et Jack Triplett (2007) « L'expansion de la productivité au début du 21^e siècle réside-t-elle toujours dans les services? », *Observateur international de la productivité*, Numéro 14, printemps, p. 3-22.
- Card, David, et Richard B. Freeman (2002) « Ce que deux décennies de réforme économique ont fait pour la croissance de la productivité en Grande-Bretagne », *Observateur international de la productivité*, Numéro 5, automne, p. 41-52.
- Cassidy, Mark (2004) « Productivity in Ireland: Trends and Issues », *Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Quarterly Bulletin*, printemps, p. 83-106.
- Coulombe, Serge, J. F. Tremblay et S. Marchand (2004) « Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE », n° 89-552-MIF au catalogue, n° 11, Statistique Canada.
- Daveri, Francesco, et Olmo Silva (2004) « Not Only Nokia: What Finland Tells Us About the New Economy », *Economic Policy*, n° 38, avril, p. 117-163.
- Fortin, Pierre (2001) « Le boom économique irlandais : que nous a-t-il appris? », *Observateur international de la productivité*, Numéro 3, automne, p. 19-31.
- Fortin, Pierre (2005) « De la productivité au bien-être : mise sur les compétences de base », *Observateur international de la productivité*, Numéro 11, automne, p. 3-6.
- Gans, Joshua, et Scott Stern (2003) « Assessing Australia's Innovative Capacity in the 21st Century », Research Institute of Australia.
- Gordon, R. J. (2000) « Does the 'New Economy' Measure Up to the Great Inventions of the Past? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 4, automne, p. 49-74.
- Jackson, Andrew (2005) « Productivité et capital humain pour le tiers inférieur », *Observateur international de la productivité*, Numéro 11, automne, p. 7-13.
- Jorgenson, D. W., et K. J. Stiroh (2002) « Raising the Speed Limit: U.S. Economic Growth in the Information Age », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, p. 125-211.
- Lane, Philip (2004) « Discussion on Daveri, Francesco, and Olmo Silva », *Economic Policy*, n° 38, avril, p. 154-157.
- Maliranta, Mika (2001) « Productivity Growth and Micro-Level Restructuring », ETLA Discussion Paper No. 757, avril.
- McKinsey Global Institute (1995a) *Sweden's Economic Performance*, Washington (D.C.), McKinsey & Company.
- McKinsey Global Institute (1995b) *Australia's Economic Performance*, Washington (D.C.), McKinsey & Company.
- OCDE (2003) *Les sources de la croissance économique*, Paris.
- OCDE (2004a) « Document de politique : Étude économique de la Finlande », *Observateur de l'OCDE*, octobre.
- OCDE (2004b) *Comprendre la croissance économique*, Paris.
- OCDE (2004c) *Etude économique de la Suède*, mars.

- Oliner, S., et D. Sichel (2000) « The Resurgence of Growth in the Late 1990s: Is Information Technology the Story? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 4, automne, p. 3-22.
- Oliner, S., et D. Sichel (2002) « Information Technology and Productivity: Where Are We Now and Where Are We Going? », *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, vol. 87, n° 3, troisième trimestre, p. 15-44.
- Parham, Dean (2002) « La productivité et la réforme des politiques en Australie », *Observateur international de la productivité*, Numéro 5, automne, p. 53-63.
- Parham, Dean, (2004) « Sources of Australia's Productivity Revival », *Economic Record*, vol. 80, n° 249, juin, p. 239-257.
- Rao, Someshwar, et Jianmin Tang (2001) « La contribution des TIC à la croissance de la productivité au Canada et aux États-Unis dans les années 90 », *Observateur international de la productivité*, Numéro 3, automne, p. 3-18.
- Rao, Someshwar, Jianmin Tang et Weimin Wang (2004) « Mesure de l'écart de la productivité entre le Canada et les États-Unis : Dimensions des industries », *Observateur international de la productivité*, Numéro 9, automne, p. 3-14.
- Rao, Someshwar, Andrew Sharpe et Jeremy Smith (2005) « Analyse du ralentissement de la croissance de la productivité du travail au Canada depuis 2000 », *Observateur international de la productivité*, Numéro 10, printemps, p. 3-23.
- Sharpe, Andrew (2005) « Comment expliquer l'écart d'investissement dans les TIC entre le Canada et les États-Unis? » *Observateur international de la productivité*, Numéro 11, automne, p. 21-38.
- Sharpe, Andrew (2006) « Lessons for Canada from International Productivity Experience », CSLS Research Report 2006-02, octobre.
- Stiroh, K. J. (2001) « La technologie de l'information est-elle le moteur de la revitalisation de la productivité aux États-Unis? » *Observateur international de la productivité*, Numéro 2, printemps, p. 31-36.
- Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications (2006) *rapport final*, mars, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Veugelers, R. (2005) « Assessing Innovation Capacity: Fitting Strategy, Indicators and Policy to the Right Framework », communication préparée pour la conférence Advancing Knowledge and the Knowledge Economy, National Academies, Washington, 10-11 janvier.

Tableau 1 de l'annexe

Taux de croissance et niveaux de la production horaire dans des pays de l'OCDE, 1950-2006

	(États-Unis = 100)					(taux de croissance annuels moyens composés)				
	1950	1973	1995	2000	2006	1950-1973	1973-1995	1995-2000	2000-2006	1973-2006
Australie	73,4	75,3	82,1	82,2	78,2	2,68	1,62	2,31	1,49	1,,70
Autriche	30,0	62,9	89,2	92,4	89,1	5,91	2,83	3,01	1,71	2,66
Belgique	49,1	79,7	105,2	102,6	95,7	4,75	2,50	1,77	1,16	2,15
Canada	81,0	88,5	85,5	83,2	78,1	2,96	1,06	1,71	1,28	1,20
Danemark	56,5	74,6	97,3	91,8	85,9	3,81	2,44	1,11	1,20	2,01
Finlande	33,9	54,5	80,0	81,8	81,7	4,71	2,99	2,75	2,31	2,83
France	42,1	73,9	104,9	104,1	100,1	5,11	2,84	2,13	1,65	2,52
Toute l'Allemagne			88,2	87,0	82,5			2,01	1,42	
Allemagne de l'Ouest	36,7	75,4	108,3			5,83	2,90			
Irlande	29,0	44,3	79,8	96,7	98,1	4,47	3,96	6,27	2,59	4,06
Italie	42,9	75,9	99,4	93,2	81,2	5,14	2,47	0,97	0,00	1,79
Japon	18,3	51,3	74,0	71,9	71,7	7,27	2,92	1,69	2,28	2,62
Luxembourg	66,7	84,7	106,6	107,2	102,4	3,63	2,28	2,40	1,55	2,17
Pays-Bas	56,8	84,6	98,9	96,4	91,1	4,36	1,94	1,75	1,38	1,81
Nouvelle-Zélande*	92,0	67,6	64,5	61,8	56,3	1,20	1,01	1,40	0,75	1,02
Norvège	51,2	73,8	114,0	114,2	111,1	4,21	3,24	2,31	1,86	2,85
Portugal	18,1	43,3	51,5	54,4	48,3	6,53	2,02	3,39	0,33	1,92
Corée du Sud**	17,8	17,0	38,4	41,2	44,6	2,36	5,03	3,71	3,69	4,59
Espagne	21,2	44,5	80,1	71,1	60,7	5,92	3,96	-0,12	-0,33	2,54
Suède	57,4	80,6	84,5	85,3	86,4	4,09	1,44	2,46	2,56	1,80
Suisse	73,1	88,7	84,0	81,0	76,9	3,43	0,97	1,55	1,44	1,14
Royaume-Unie	61,9	66,0	86,6	86,4	84,4	2,85	2,48	2,22	1,94	2,34
États-Unis	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,57	1,22	2,28	2,33	1,58
Moyenne non pondérée***	48,1	67,0	86,5	85,0	81,2	4,26	2,46	2,23	1,57	2,25

Source : Centre de Groningue pour la croissance et le développement et Conference Board, Total Economy Database, février 2007, <http://www.ggdc.net>.

* Les données pour la Nouvelle-Zélande sont disponibles seulement à partir de 1956. Le niveau relatif présenté pour 1950 s'applique effectivement à 1959, première année pour laquelle des données sont disponibles à la fois pour la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Le taux de croissance indiqué pour la période 1950-1973 s'applique réellement à 1956-1973.

** Les données pour la Corée du Sud sont disponibles seulement à partir de 1963. Le niveau relatif indiqué pour 1950 s'applique réellement à 1963, première année pour laquelle des données sont disponibles à la fois pour la Corée du Sud et les États-Unis. Le taux de croissance indiqué pour la période 1950-1973 s'applique réellement à 1963-1973.

*** La moyenne exclut les États-Unis pour les niveaux relatifs mais inclut les États-Unis pour les taux de croissance. Pour 1950 et 1973 ainsi que les périodes 1950-1973 et 1973-1995, l'Allemagne de l'Ouest est comprise mais toute l'Allemagne ne l'est pas. Pour 1995, 2000 et 2006 et les périodes 1995-2000, 2000-2006 et 1973-2006, toute l'Allemagne est comprise et l'Allemagne de l'Ouest ne l'est pas.