

# *Les enjeux de la productivité au Canada :* Compte rendu

Ian A. Stewart\*

On peut commencer le compte rendu du volume *Les enjeux de la productivité au Canada*, publié sous la direction générale de Someshwar Rao et Andrew Sharpe,<sup>1</sup> par la première et la plus facile des conclusions. Il est difficile d'imaginer un chercheur ou un observateur qui porterait un intérêt sérieux aux questions de productivité mais qui ne voudrait pas le compter parmi les ouvrages essentiels de la section référence de sa bibliothèque. Et si ce volume consacre une bonne part de ses analyses appliquées aux questions et comparaisons canadiennes et canadiennes/américaines, 10 des 25 textes qu'il réunit sont un tour d'horizon d'une littérature mondiale. Les bibliographies réunies constituent à elles seules une piste essentielle pour quiconque commence à s'intéresser à l'ensemble complexe d'enjeux qui caractérisent l'analyse de la productivité. Mais ces comptes rendus sont rédigés par certains des principaux chercheurs du domaine et constituent déjà, en eux-mêmes, un enseignement rigoureux. En outre, un chapitre d'introduction signé par les directeurs généraux de la publication présente les principales conclusions de chacune des études ainsi qu'une évaluation globale des questions en instance et non réglées émergeant à la fois des études et de leur étroite association avec le domaine de façon plus générale.

Le volume est publié dans le cadre des Documents de recherche d'Industrie Canada,

dont il constitue une de la longue série de publications sorties de ce ministère du gouvernement du Canada et dont il reflète l'engagement d'analyse, avec accent particulier sur la productivité. On l'a vu, 25 études (dont 11 ont déjà été publiées) sont regroupées en six sections : *Tendances et déterminants de la productivité; Innovation et productivité; Investissement et productivité; La productivité dans la nouvelle économie; Liens à l'échelle mondiale et productivité; et Les aspects sociaux de la productivité*. L'auteur du premier article de chaque section a été invité à regrouper les principales conclusions des études présentées dans la section, à intégrer les résultats des autres recherches canadiennes et internationales dans le domaine, à préciser les grandes lacunes en recherche, et à définir les implications, au niveau de la recherche et des politiques, des principales conclusions empiriques de la recherche existante. Comme on l'a vu également, un chapitre d'introduction signé par les directeurs généraux de la publication fait un tour d'horizon de l'ensemble du volume, assorti d'une réflexion sur l'état actuel des connaissances de façon plus générale.

Une bonne part du travail des études d'analyse appliquée porte sur l'élargissement apparent de l'écart de productivité du travail et de revenu réel entre le Canada et les États-Unis dans les années 90. De ces études et des revues théoriques en général, on saurait difficilement

faire mieux que de citer les conclusions succinctes des directeurs généraux de la publication :

« Mesurer avec précision la productivité revêt une importance critique pour la compréhension et l'analyse des problèmes de productivité du Canada et l'élaboration de politiques et de stratégies appropriées; le Canada a pris un retard significatif sur les États-Unis durant les années 90 au chapitre de la productivité et des revenus réels; le Canada doit mettre en œuvre des politiques et des stratégies efficaces pour refermer l'écart sur le plan de l'innovation; le secteur de la production des TIC a fait un apport important à la croissance globale de la productivité au Canada, mais nous n'avons pas de preuve solide d'une hausse de la croissance de la productivité dans les industries qui utilisent les TIC; il n'y a pas de consensus sur l'éventualité d'une hausse de la croissance de la productivité tendancielle au Canada; la croissance de la productivité peut améliorer la situation sociale, la cohésion sociale et la qualité de vie, mais on ne s'entend pas sur la présence d'un effet de rétroaction positif des investissements dans les programmes sociaux sur la productivité; enfin, les gouvernements peuvent jouer un rôle important en vue d'accélérer la croissance de la productivité. »

Si les points d'articulation de ces conclusions et de l'ensemble du volume sont les enjeux d'intérêt pour le Canada (et pour le Canada et les États-Unis), une bonne part de l'analyse et des questions de technique d'analyse pourraient s'appliquer à tous les pays développés.

Il faudrait un compte rendu très détaillé (et une très vaste expertise) pour commenter chacune des études de ce volume. Ce ne serait, par ailleurs, pas faire justice à l'ouvrage que de s'arrêter aux seules études présentant un intérêt plus direct pour l'auteur du compte rendu, surtout que la qualité des études est uniformément élevée. Nous nous contenterons donc de for-

muler certains commentaires sur divers enjeux soulevés par ces études, globalement.

Un thème central et récurrent de la plupart des études concerne les questions de données et de mesure. Richard Harris, qui signe deux grands tours d'horizon, le premier sur les déterminants de la croissance de la productivité, et l'autre sur les liens entre les politiques sociales et la croissance, aborde ce thème avec une grande conviction en affirmant que « la mesure revêt une importance capitale ». Il ajoute que, loin de devenir plus facile, l'évolution des économies développées vers des produits d'industries de services, le changement de qualité plutôt que de quantité dans les extrants comme dans les intrants, et l'importance croissante des apports de capital humain rendent la tâche de la mesure de plus en plus complexe et difficile. Sans vouloir critiquer la plupart des études statistiques appliquées de ce volume, on peut dire que, tout en reconnaissant ces difficultés, les auteurs se risquent néanmoins de façon héroïque à proposer des estimations de la productivité du travail ou de la productivité totale des facteurs, du changement et des niveaux, souvent jusqu'à apparemment trois, voire quatre, chiffres significatifs. (On pourrait même prendre acte et se réjouir, entre parenthèses, du retour de l'analyse appliquée, à la faveur de programmes comme le Programme de recherche d'Industrie Canada et le Centre d'étude des niveaux de vie, que président les directeurs généraux de la publication.)

On soupçonne que les degrés de liberté qui appuieraient une telle précision sont souvent plus qu'épuisés. Autrement dit, on souhaiterait voir les calculs s'inscrire dans un processus stochastique donnant des intervalles de confiance qui atténueraient un tant soit peu les problèmes de politique publique qui semblent souvent surgir de quelque nouvelle révélation de déception ou de divergence des tendances entre le Canada et les États-Unis pour ce qui est de la croissance. Bien que les recensions de textes citent des

exemples de l'utilisation de la technique économétrique, l'emploi non paramétrique des nombres-indices domine le domaine, particulièrement lorsque l'analyse s'éloigne des grands agrégats et devient plus fine dans le secteur des entreprises, de la fabrication et des industries au sein de la fabrication. L'observateur a le sentiment que l'on fait de plus en plus preuve d'ingéniosité pour situer les mesures des intrants et des extrants aussi proche de leurs définitions théoriques que le permettront les données, seulement pour être accablé par de fréquentes révisions et reconceptualisations des séries chronologiques de base elles-mêmes. Comme le notent Rao et Sharpe dans leur introduction, dans un même mois de révisions, la croissance de la productivité du travail au Canada sur la période 1995-2000 est passée de 1,2 % à 1,7 % par an, tandis que celle de sa contrepartie américaine est tombée de 2,8 % à 2,4 % sur la même période. S'il subsiste une divergence, l'écart de base est considérablement réduit. La morale fondamentale est peut-être qu'il importe moins de poursuivre les analyses inventives, voire de le faire de plus en plus activement dans ce domaine d'importance cruciale, que de mettre les résultats un peu à l'abri du risque de susciter la méfiance des décideurs. Et pourtant, une autre morale pourrait être que la recherche d'une plus grande vulgarisation du domaine - un texte d'initiation sur les questions de mesure - pourrait être une initiative très utile à poursuivre dans le cadre du Programme de recherche.

La refonte de la science économique en fonction d'une articulation plus fondamentale sur la théorie de la croissance dont l'analyse de la productivité fait partie intégrante et d'une diminution de l'importance de l'analyse macro-économique reflète, dans une large mesure, la fin d'une époque de vaches grasses, l'effondrement toujours énigmatique de la croissance de la productivité vers 1973, les problèmes d'inflation des années 70 et 80, et le resserrement des politiques monétaire et

fiscale suite à ces événements. L'une des conséquences de ce changement d'articulation est que la question de la relation entre la croissance tendancielle de la productivité et les périodes de croissance économique soutenue de façon plus générale, d'une part, et les degrés d'utilisation de capacité, d'autre part, sont dans une large mesure passées sous silence dans ce volume. On reconnaît, à plusieurs endroits, que la croissance de la productivité connaît des variations procycliques et que, si plusieurs auteurs relient la croissance de la productivité à la mobilité des facteurs de façon générale (et donc, plus souvent, à un aspect de l'importance de l'investissement en capital humain), la possibilité que les processus de mobilité des travailleurs, d'innovation et d'investissement de capital en général soient favorisés par l'attente d'une croissance continue, et spectaculaire, ne semble pas attirer beaucoup d'attention. La phobie de l'inflation et de la dette, et le maintien d'un coussin nécessaire d'excédent de capacité semblent avoir lancé la profession à la poursuite d'explications micro-économiques plutôt que macro-économiques des décalages de la croissance de la productivité.

Et pourtant, l'empirisme et l'observation révèlent qu'une partie de l'explication de l'ère d'abondance se situe dans la pérennité de son succès. Si elles n'ont pas échappé à de brèves fluctuations cycliques, les trois décennies ou presque de croissance de l'après-guerre ont été marquées par de faibles taux de chômage qu'il serait impossible de maintenir dans la conjoncture d'aujourd'hui, et par des changements structurels des économies développées qui ont été provoqués par des progrès assez remarquables de la productivité sectorielle, en particulier dans l'agriculture, et qui appuient ces progrès. Le fait que la proportion de la population active canadienne travaillant dans l'agriculture est passée de 30 % à moins de 10 % en un peu plus de 10 ans est certes autant le reflet de la grande disponibilité d'emplois de rechange dans le secteur de la

fabrication et des services que celui de la révolution de la productivité dans l'agriculture même. On peut se demander quelle proportion de l'expérience de productivité supérieure du travail aux États-Unis dans les années 90 est uniquement le fait d'une performance macro-économique supérieure et d'un retour des taux de chômage aux niveaux approximatifs de la période de vaches grasses.

Ce volume accorde une grande attention aux indices décevants de performance de l'innovation du Canada, non seulement dans la section consacrée à ce sujet mais encore un peu partout par les données et les évaluations présentées dans les autres études. La faiblesse des ratios de R-D comparativement aux autres économies du G7 et à d'autres économies de l'OCDE; les faibles niveaux relatifs d'investissement en machines et matériel et, par conséquent, les taux plus lents d'assimilation des technologies nouvelles; la preuve de taux relativement plus lents de demande et d'octroi de brevets; voilà autant d'éléments de preuve, parmi d'autres, qui portent à croire que cela peut constituer une source centrale de décalage de la performance de la productivité canadienne.

Une littérature plus vieille faisait la distinction entre l'invention, l'innovation et la diffusion comme catégories différentes du processus de changement technologique. Il ne semblerait pas inutile de maintenir ces distinctions dans la recherche des implications au niveau des politiques. Les rapports de l'ancien Conseil économique du Canada mettaient particulièrement l'accent sur les indices de lente diffusion des pratiques optimales. Dans l'exemple de l'agriculture employé plus haut, il est difficile de croire que les stations de recherche et les services de vulgarisation n'ont pas constitué un facteur critique de la diffusion d'information et de pratiques techniques au profit d'une clientèle dispersée sur un vaste territoire. Une partie de ce processus était de la R-D, mais une bonne part

était tout simplement de la diffusion rapide. Les auteurs de ce volume se perdent en conjectures sur l'efficacité relative des impôts et des subventions comme moyen d'appuyer l'innovation par opposition aux dépenses plus directes d'infrastructure et d'éducation.

Il se peut, toutefois, que, dans la diffusion par Internet d'information gratuite (pour l'utilisateur) et facilement accessible sur les techniques et les services de gestion, une information technique et technologique, y compris les recensions à jour des pratiques optimales (construction de systèmes au sein d'Industrie Canada et d'autres ministères de l'État), le gouvernement trouvera son application la plus efficace de la révolution des TIC. Cela pourrait être particulièrement le cas lorsque la clientèle cible est caractérisée par une forte proportion de petites et moyennes entreprises sans d'autres liens facilement accessibles au savoir et à l'information.

Les économistes à la fine pointe, particulièrement de nos jours, aiment bien relever les effets d'inefficience de tous les impôts, pendant qu'un grand nombre d'entre eux prêchent un accroissement des dépenses publiques en capital humain (éducation et formation), en infrastructure de façon générale, en santé de la population, et en incitations à innover et à investir. À l'ère où un grand nombre considèrent que les dépenses qui n'ont d'autre objet que la redistribution de la richesse a été une source des difficultés de croissance des trois dernières décennies, rares sont ceux qui voient la poursuite directe de l'équité comme une contribution directe ou intermédiaire à l'amélioration de la productivité. La dernière section et les derniers chapitres du volume sont une analyse de ces enjeux, qui - il ne serait pas faux de prédire - retiendront une plus grande part de l'attention la prochaine fois qu'Industrie Canada fera un tour d'horizon du territoire général.

Et s'il en est ainsi, ce ne sera pas seulement parce que l'on accorde de plus en plus d'atten-

tion au capital social et à ses effets, à l'inclusion sociale, et aux conditions environnementales préalables de la viabilité de la croissance - ce que Lars Osberg qualifie d'intrants du processus de production qui ne comportent pas de prix - mais encore parce que les effets de transformation de la nouvelle TPIC - technologie polyvalente de l'information et des communications - seront mieux compris. L'article de Richard Lipsey et Kenneth Carlaw « Que mesure la productivité totale des facteurs? » paru dans le premier numéro de *l'Observateur international de la productivité* (automne 2000) fait un tour d'horizon des questions de mesure de la PTF (questions qui reviennent tout au long des études de ce volume mais qui ne sont pas évaluées dans cette recension), mais, plus encore, laisse soupçonner un processus de gestation et de transformation qui est en cours mais loin d'être complet, et est lourd de conséquences sociales et économiques. En outre, l'évolution des mesures du bien-être économique plutôt que du seul revenu réel, dont Andrew Sharpe développe un exemple dans le dernier chapitre du volume, pourrait réformer et élargir le débat sur la productivité.

Voilà un recueil d'études extrêmement riche. Il rendra autant service à quiconque s'intéresse à la productivité que l'influent volume *Technology and Productivity* publié par l'OCDE en 1991, qui faisait le rapport d'une conférence sur le ralentissement de la productivité d'après 1973. Les quelques observations qui précèdent ne font qu'effleurer la surface d'un territoire encore riche de conjectures et de questions de recherche, dont une bonne part sont recensées dans ce grand recueil. Les directeurs généraux de la publication et leurs bienfaiteurs en méritent des éloges.

## Notes

- \* L'auteur a été sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de 1978 à 1980 et sous-ministre des Finances de 1980 à 1982 au gouvernement fédéral. Il est actuellement président du Centre d'étude des niveaux de vie.
- 1 Le volume (1 024 pages), le dixième des Documents de recherche d'Industrie Canada, a été publié en français et en anglais par l'University of Calgary Press en mai 2002. On peut en voir la table des matières à <http://www.ucalgary.ca/UofC/departments/UP/1-55238/1-55238-066-1.html>. Prix : 81,95 \$ canadiens.