
Allocution prononcée par David Dodge
gouverneur de la Banque du Canada
devant le Conseil canadien des sociétés publiques-privées
Toronto (Ontario)
le 28 novembre 2005

Investir dans la productivité

Aujourd'hui, je veux discuter de l'importance de l'efficience au sein de l'économie canadienne. Je centrerai mon propos sur certains des éléments qui contribuent à la croissance de la productivité au Canada — un sujet dont j'ai déjà traité et dont vous avez beaucoup entendu parler dernièrement.

Tout d'abord, qu'entendons-nous par productivité? Les mesures de la productivité nous indiquent la quantité de biens et de services que nous produisons en utilisant des intrants concrets tels que des travailleurs qualifiés et des biens d'équipement, et des intrants immatériels comme les progrès techniques, le savoir-faire organisationnel et des compétences en gestion d'entreprise. La productivité s'accroît au fil du temps, au fur et à mesure que nous stimulons la production en trouvant des façons nouvelles et plus efficaces d'utiliser ces intrants.

Pour estimer la productivité, les économistes préfèrent souvent recourir à une mesure appelée *productivité totale des facteurs*, qui englobe l'ensemble de ces intrants (capital, travail, innovation et savoir-faire). Dans la pratique, toutefois, il est très difficile de mesurer la productivité totale des facteurs. C'est pourquoi les analystes portent habituellement leur attention sur la mesure de la productivité du travail, qui est plus courante et mieux comprise. Celle-ci nous renseigne sur la quantité de biens et de services produits par travailleur ou par heure de travail. Elle présente, par surcroît, l'avantage de se rapprocher des indicateurs du niveau de vie et de faciliter les comparaisons entre pays. Bien sûr, la productivité du travail dépend de l'expérience et de la formation des travailleurs, de la quantité de biens d'équipement (notamment les machines et le matériel) dont ils disposent, ainsi que de l'innovation et du savoir-faire.

Nous nous soucions de la productivité parce qu'elle est un facteur déterminant du niveau de vie des Canadiens et des Canadiennes. D'autres facteurs sont certes en jeu — l'évolution des termes de l'échange et du ratio emploi-population, par exemple —, mais la croissance de la productivité est le principal élément qui contribue à la progression soutenue des revenus réels et à l'élévation du niveau de vie à long terme. Au Canada, cependant, le taux d'accroissement de la productivité (mesurée par le produit intérieur brut réel par heure-personne) s'est chiffré en moyenne à moins de 1 % par an depuis le début du présent siècle. Franchement, nous devons faire mieux.

Les composantes de la productivité

Mais que veut-on dire au juste par « faire mieux »? D'une part, cela signifie qu'il faut augmenter la quantité et la qualité du capital physique par travailleur, c'est-à-dire donner aux employés de meilleurs outils. D'autre part, il faut répartir les ressources de manière plus efficiente et faire preuve d'une plus grande innovation. Je vais vous parler aujourd'hui de ces deux derniers éléments, soit la répartition efficiente des ressources et l'innovation.

Commençons par le premier. Nous affectons constamment des ressources à des usages concurrents, en nous efforçant toujours de les employer avec le plus d'efficience possible. Le but est d'en arriver au point où, compte tenu des connaissances et des processus de production existants, nous tirons le maximum du travail et du capital à notre disposition.

La deuxième composante de la productivité est l'innovation, qui consiste à créer de nouvelles connaissances ainsi qu'à améliorer les technologies, les processus et l'organisation de la production. Pour profiter de l'innovation, nous devons aussi rehausser les compétences de notre main-d'œuvre et, dans certains cas, modifier nos procédés opérationnels et nos méthodes de gestion. L'innovation, conjuguée au perfectionnement des compétences, entraîne une croissance continue de la production par unité d'intrant.

L'amélioration à long terme de la productivité repose à la fois sur l'innovation et une répartition plus efficiente des ressources. C'est pourquoi les entreprises, les secteurs industriels et les administrations publiques doivent appliquer les procédés et les politiques qui vont non seulement permettre d'affecter les ressources de manière plus efficiente, mais aussi fournir un cadre propice à l'innovation.

L'accroissement de la productivité par l'innovation

Lorsqu'on parle de stimuler l'innovation, on fait référence à deux choses. Premièrement, on pense aux mesures incitatives qui encouragent l'innovation en matière de produits. Il s'agit notamment de la promotion de la recherche et du développement, c'est-à-dire des activités de création de connaissances auxquelles se livrent les universités, les instituts de recherche et les entreprises du savoir, et qui débouchent sur des percées. Mais une autre forme de R-D, tout aussi importante quoique parfois négligée, est celle qui permet d'améliorer progressivement la conception et la performance des produits existants.

Ce genre d'innovation nécessite des investissements. Au Canada, nous effectuons des investissements publics assez considérables dans la recherche par l'intermédiaire de nos institutions gouvernementales. Par contre, les dépenses en recherche de nos entreprises et institutions privées tendent à être en retrait par rapport à celles d'autres pays.

Mais l'argent n'explique pas tout. Le succès en recherche dépend non seulement de l'ampleur des investissements, mais aussi de leur efficience. C'est pourquoi il est difficile de juger de la capacité d'innovation d'une économie ou d'une entreprise en tenant

compte uniquement des montants qu'elle dépense en R-D. Le fait que le budget de R-D d'Apple a été inférieur à la moyenne du secteur de l'informatique aurait de quoi surprendre quiconque a demandé un nouvel iPod pour Noël. D'autres personnes sont probablement mieux placées que moi pour donner des conseils sur les façons de tirer le maximum des sommes investies en recherche. Il s'agira néanmoins d'un volet important des discussions futures sur la productivité.

Le deuxième type de mesures incitatives destinées à stimuler l'innovation concerne l'amélioration des processus d'une organisation. Par exemple, comment une entreprise peut-elle se servir des nouvelles technologies pour restructurer ses procédés opérationnels et de gestion? Et quels facteurs motivent une restructuration? Les premiers qui nous viennent à l'esprit sont, bien sûr, la nécessité de conserver une longueur d'avance sur les concurrents, la recherche du profit et la crainte de faire faillite. C'est ce qui explique que les économies les plus innovatrices sont celles où les entreprises, tant nationales qu'étrangères, se livrent une vive concurrence. Celle-ci, en effet, stimule l'innovation touchant aussi bien les produits que les processus.

Mais qui innove prend des risques. Il faut donc que les entreprises soient incitées à prendre ces risques, et qu'elles soient récompensées par le marché lorsqu'elles le font. Cela exige, entre autres, que le système financier puisse déterminer correctement le prix des risques supportés par les investisseurs, et les revenus auxquels ils peuvent s'attendre.

Enfin, nous savons que l'innovation n'est pas un processus contrôlé par les gouvernements; elle naît plutôt dans les ateliers d'usine, dans les laboratoires des entreprises en démarrage et dans l'esprit des entrepreneurs. Les entreprises et les institutions du secteur public doivent instaurer une culture qui favorise tant les percées que les améliorations graduelles motivées par le souci de ne pas se laisser devancer par la concurrence.

L'accroissement de la productivité par la répartition efficiente des ressources

J'aimerais maintenant vous entretenir de l'amélioration de la productivité suscitée par une répartition plus efficiente des ressources. Certaines des politiques qui encouragent une meilleure répartition des ressources sont aussi celles qui stimulent l'innovation. Permettez-moi de mentionner quatre éléments essentiels.

Premièrement, il importe qu'un cadre juridique adéquat régisse les droits de propriété, y compris la propriété intellectuelle et le droit des contrats. Ce cadre doit en outre prévoir des sanctions adaptées à l'endroit de ceux qui enfreignent les règles, qui trompent la confiance du public ou qui commettent des fraudes.

Deuxièmement, il faut que les marchés du travail fonctionnent avec efficience, de telle sorte que les ressources affectées à des fins peu productives ou à des secteurs en perte de vitesse puissent être utilisées de façon plus productive ou être canalisées vers des secteurs en expansion. Une telle souplesse est facilitée par l'éducation, la formation et des politiques appropriées en matière d'emploi. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet, que des

recherches récentes du Fonds monétaire international et de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques ont traité en profondeur.

Le troisième élément essentiel est un système financier efficient, qui contribue à ce que des ressources économiques limitées soient employées aux fins les plus productives possible, et de la façon la plus efficace qui soit. Dans des discours précédents, j'ai parlé de l'importance de se doter d'un système financier qui fonctionne bien et de la nécessité de favoriser l'efficacité de nos institutions financières. J'ai aussi discuté du besoin de promouvoir l'efficacité de la réglementation des marchés des valeurs mobilières ainsi que du rôle que le système de pension canadien peut jouer.

La mise en place d'infrastructures appropriées

Le quatrième point à souligner — auquel je consacrerai d'ailleurs le reste de mon allocution — concerne la construction et l'exploitation des infrastructures indispensables à la croissance et au développement économiques. Ces infrastructures essentielles sont notamment les biens publics comme les routes, les réseaux de transport, d'électricité et d'aqueduc, les usines de traitement des eaux usées, les écoles et les hôpitaux. Elles comprennent aussi les infrastructures privées telles que les pipelines, les chemins de fer et les réseaux de télécommunication.

Voici quelques exemples qui montrent en quoi les infrastructures favorisent réellement une répartition plus efficiente des ressources. Les ressources naturelles abondantes du Canada font l'envie de bien des pays. Mais l'acheminement de ces ressources vers les marchés a toujours été tributaire des chemins de fer, des pipelines, des ports et des autres infrastructures de transport. De même, le secteur canadien des télécommunications, dont la renommée est mondiale, s'est développé grâce à des investissements énormes dans les infrastructures satellitaires et terrestres du pays.

Des grappes d'entreprises industrielles, manufacturières et technologiques sont installées dans nos grandes villes parce que celles-ci fonctionnent bien et qu'elles offrent des réseaux d'aqueduc, d'égout et de transport ainsi que des services municipaux et sociaux de qualité. Ces entreprises emploient des Canadiens qui ont fait leurs études ou reçu de la formation dans les écoles, collèges et universités d'ici. De plus, elles sont financées par des personnes disposées à investir leur épargne par l'entremise d'un système financier dans lequel elles ont confiance.

Il est certain que les infrastructures favorisent dans une large mesure l'efficacité et la productivité au sein de l'économie. Mais aujourd'hui, des signes évidents montrent que les infrastructures publiques du Canada pâtiennent d'un déficit. Et on redoute de plus en plus que ce déficit nuise à la croissance de la productivité et au niveau de vie au pays si des mesures ne sont pas prises pour corriger la situation.

Si les estimations de l'ampleur du déficit d'infrastructure varient considérablement¹, il est généralement admis que celui-ci ne pourra être comblé uniquement par un financement public. Comme aucun modèle de développement ne peut à lui seul créer toutes les infrastructures appropriées, la résolution du problème devra passer par différentes solutions. Par le passé, diverses méthodes ont été employées au Canada pour atteindre cet objectif.

Des entreprises privées ont ainsi participé au développement des infrastructures avec le concours des administrations publiques, qui leur ont accordé un soutien sous la forme de concessions de terres, de droits de monopole ou de subventions, par exemple. Le secteur privé prend alors le risque de financer les infrastructures, avec l'attente d'en tirer un profit à plus ou moins longue échéance. L'exemple le plus connu de ce type de développement est sans doute celui de la société de chemin de fer Canadien Pacifique.

Il y a aussi des infrastructures entièrement publiques, dont la construction et l'exploitation sont à la charge du gouvernement ou de ses agences. C'est le cas notamment du réseau canadien de routes et d'autoroutes.

Certaines infrastructures ont aussi été construites et exploitées exclusivement par des entreprises privées, grâce à un cadre juridique les aidant à protéger leur investissement et à un régime réglementaire contribuant à protéger le consommateur. La câblodistribution en est un exemple.

Il existe enfin les partenariats public-privé (PPP), qui peuvent prendre diverses formes. Dans beaucoup de cas, le financement du projet provient à la fois de sources publiques et privées, tandis que l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure sont assurés par l'entreprise privée pour le compte du gouvernement. L'exemple le plus connu de ce type de collaboration est le pont de la Confédération, qui relie le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Mais les projets de PPP sont encore relativement rares au Canada. D'autres pays, comme le Royaume-Uni et l'Australie, offrent de nombreux exemples de PPP réussis dans le secteur des infrastructures. Contrairement à la plupart des administrations canadiennes, ces pays bénéficient déjà d'un cadre juridique et réglementaire bien développé à l'égard des investissements dans ce domaine.

Chacun de ces modèles a des avantages, mais aussi des inconvénients. En dernière analyse, il s'agit essentiellement d'une question de motivation. Par exemple, lorsque les projets sont entièrement financés par le secteur public, le souci habituel de construire et d'exploiter une infrastructure donnée de manière efficiente, c'est-à-dire avec la préoccupation d'éviter la faillite et d'en tirer un profit, n'est pas un facteur qui motive l'investissement.

¹ Cela tient en partie au fait qu'il existe plusieurs définitions de l'infrastructure et que l'évaluation des besoins en la matière fait intervenir un haut degré de subjectivité. Le gouvernement de l'Ontario, par exemple, estime que la correction des sous-investissements passés et la construction de nouveaux équipements collectifs nécessaires à la croissance future de la province pourraient coûter plus de 100 milliards de dollars.

Pour des projets d'infrastructure, l'affectation la plus efficiente et la plus pertinente des ressources passe par des incitations appropriées. Et, en règle générale, ce cadre incitatif implique dans une certaine mesure des attentes de profit. Cela s'applique aussi bien aux décisions concernant la nature de l'infrastructure à construire qu'à celles touchant son mode d'exploitation.

La mesure incitative la plus difficile à mettre en œuvre est celle qui consiste à fixer des prix adéquats. Il est possible que le manque de mécanismes permettant d'établir des prix reflétant fidèlement l'état de l'offre et de la demande explique en partie pourquoi les projets d'infrastructure fondés sur des partenariats public-privé sont relativement peu nombreux au Canada. Il importe tout particulièrement d'améliorer ces mécanismes dans le cas des services fournis par l'intermédiaire des infrastructures publiques. Les gouvernements ont souvent été réticents à fixer les prix de ces services en fonction du marché. Par conséquent, les pénuries sont contrôlées au moyen de mécanismes de rationnement non liés aux prix, tels que des coupures d'électricité temporaires, des embouteillages sur les autoroutes ou encore des listes d'attente pour les documents ou services fournis par les administrations publiques. Mais il arrive aussi parfois que le problème opposé se présente; on construit des infrastructures disproportionnées, que la demande ne justifie pas. Les nouvelles technologies, comme les transpondeurs pouvant être installés à bord des véhicules aux fins de la surveillance de la circulation routière, ou les compteurs qui permettent de moduler la tarification de l'électricité en fonction des heures de pointe, nous offrent de nouvelles possibilités pour mesurer la demande de ces services et en fixer le prix en conséquence.

L'incitation à gérer le risque est un autre facteur important au titre des investissements en infrastructure. Le financement privé d'infrastructures par l'intermédiaire des marchés financiers tend à favoriser une meilleure évaluation des risques, ces marchés étant plus à même de mesurer les risques et d'en déterminer le prix. Il ne faudrait pas exiger pour autant du secteur privé qu'il assume la totalité des risques inhérents aux grands projets d'infrastructure, sans que le secteur public n'en supporte une partie. Seulement, le financement de projets d'infrastructure par le biais des marchés constitue un moyen de mieux évaluer la valeur économique d'un investissement.

Le climat des investissements en infrastructures

Voilà donc quelques-uns des enjeux complexes auxquels nous sommes confrontés au moment où nous tentons d'éliminer le déficit d'infrastructure du Canada. Le moment est bien choisi pour faire ces investissements. Au début des années 1990, les gouvernements étaient aux prises avec d'importants déficits budgétaires et n'avaient tout simplement pas d'argent à investir dans le développement des infrastructures. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. De plus, au cours des deux prochaines décennies environ, la population vieillira et davantage de Canadiens épargneront en prévision de leur retraite. Cette épargne supplémentaire fera progresser la demande déjà croissante d'actifs financiers à long terme.

À l'heure actuelle, les fonds de pension et les fonds de dotation affectent une part grandissante de leurs actifs à des investissements en infrastructures afin d'essayer d'accroître leurs rendements et d'opérer une diversification de leurs portefeuilles qui soit propice à une meilleure gestion des risques. Ces fonds sont de plus en plus à la recherche d'actifs à long terme qui s'apparentent mieux à leurs engagements. Ils ont surtout investi à l'étranger jusqu'à maintenant, entre autres parce que les marchés intérieurs des PPP y sont plus développés qu'au Canada.

Trois conditions très favorables sont en ce moment réunies au Canada : nous avons des gouvernements qui sont décidés à investir dans les infrastructures, un marché privé qui recherche des actifs financiers à long terme, et des besoins accumulés à l'égard de ces investissements au pays. Si nous prenons les mesures qui s'imposent, nous pouvons augmenter la productivité du Canada de deux façons. Premièrement, une infrastructure améliorée peut contribuer à accroître la capacité de production du secteur privé et favoriser une répartition plus efficiente des ressources. Deuxièmement, elle peut jouer un rôle capital en attirant les entreprises et les gens qui sont le fer de lance de l'innovation continue.

Conclusion

La Banque du Canada a pour mandat de promouvoir le bien-être économique et financier des Canadiens et des Canadiennes. Et nous savons que notre économie doit absolument être efficiente et novatrice pour que le pays jouisse d'une croissance et d'une prospérité durables.

Voilà pourquoi, dans de précédents discours, j'ai mis en lumière la nécessité de disposer d'institutions financières et de marchés financiers efficients. Mais la promotion de l'efficience passe aussi par des infrastructures appropriées. Les PPP constituent un moyen pratique de concilier la demande d'actifs à long terme de la part des épargnants avec la nécessité économique de construire des infrastructures essentielles. Ils favorisent également l'exploitation efficiente de ces infrastructures. D'où ma décision d'insister sur cette question aujourd'hui.

Je sais qu'au cours de la présente conférence, on nous fera part d'idées novatrices sur les moyens d'atteindre ces objectifs. Vos délibérations à ce sujet sont importantes. La présence d'infrastructures appropriées peut encourager et appuyer les initiatives destinées à stimuler la productivité. Trouver des moyens innovateurs et sûrs de financer les besoins en infrastructures actuels et futurs est un élément clé de tout effort visant à améliorer la productivité au pays et à hausser le niveau de vie de la population canadienne.