



Face-à-face avec la productivité

Une épicerie à Chincheros, au Pérou.

Eduardo Lora et Carmen Pagés

Ce n'est pas le manque d'investissement mais l'inefficience de la production qui empêche la hausse des revenus en Amérique latine

LA PLUPART des pays d'Amérique latine ont mieux résisté à la crise financière internationale que les économies avancées. En 2010, les revenus par habitant d'Amérique latine ont connu une croissance exceptionnelle de plus de 4 % et certains pays, comme l'Argentine, le Brésil et le Pérou, ont même dépassé 5 %. Néanmoins, ces prochaines années, la croissance par habitant devrait se tasser et ne pas excéder 2 % à 3 % par an. Un tel rythme de croissance ne serait pas mauvais, mais il ne permettrait pas à la région de rattraper rapidement les économies avancées comme ont pu le faire le Japon et la Corée ou comme le fait aujourd'hui la Chine.

En outre, avec la faiblesse de la croissance, le fossé s'est creusé entre l'Amérique latine et le monde développé depuis 50 ans : le revenu par habitant des pays de cette région représentait un quart de celui des États-Unis il y a un demi-siècle; il en représente aujourd'hui un sixième.

Le manque d'investissement souvent décrié dans la région ne constitue pas la raison principale de cette croissance terne. Le véritable problème, c'est la croissance de la productivité, ou plus précisément, de la *productivité globale des facteurs* (PGF), c'est-à-dire le rapport entre tous les biens et services produits par l'économie et les facteurs de production (capital, main-d'œuvre et savoir-faire; voir graphique 1).

Soigner la productivité

Si l'on n'accorde pas suffisamment d'attention à la productivité, on paie le prix fort. Avec une croissance de la PGF en Amérique latine semblable à celle des États-Unis depuis 1960, le revenu par habitant serait désormais supérieur de 54 % et le revenu relatif par habitant serait un quart de celui des États-Unis. (On utilise souvent les États-Unis comme référence car c'est une économie diversifiée, toujours bien placée dans les classements de revenus depuis le début du xx^e siècle.)

Le Chili et le Costa Rica sont les deux économies de la région qui tirent le meilleur parti de leurs ressources, mais leur PGF ne dépasse pas 75 % de celle des États-Unis. En admettant qu'un pays de la région réussisse à atteindre le niveau de productivité des États-Unis, son revenu par habitant doublerait. En outre, une hausse de la productivité inciterait à investir dans le capital humain et physique, ce qui accélérerait la convergence des revenus avec les économies avancées.

Stimuler la croissance de la productivité est complexe; on ne saurait se contenter de promouvoir l'innovation et le développement technologique. Une faible productivité est souvent le résultat involontaire de nombreuses défaillances du marché et politiques malavisées, plus fréquentes dans les économies en développement, y compris en Amérique latine. Ces failles mettent à mal les

incitations à innover, découragent la concurrence, empêchent les entreprises productives de croître et favorisent la survie et l'expansion d'entreprises moins productives. Pour améliorer leur productivité, les pays en développement peuvent agir sur plusieurs leviers, notamment favoriser la concurrence, diversifier les marchés du crédit et améliorer les politiques fiscales et sociales.

Pas seulement un problème industriel

L'analyse de la productivité et de la compétitivité se cantonne trop souvent au secteur industriel, alors que le problème est plus large.

L'agriculture, secteur qui concentrait 40 % de l'emploi en Amérique latine en 1970, a enregistré les meilleurs résultats dans la plupart des pays de la région. Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres secteurs, la productivité de la main-d'œuvre (seul intrant pour lequel on dispose de données) connaît une croissance continue de 2 % ou plus par an depuis 50 ans. En revanche, elle a progressé nettement moins vite dans l'industrie et, surtout, les services, avec une forte baisse dans les années 80 suivie de vingt années de stagnation (voir graphique 2).

Il est tout à fait logique que l'industrialisation et la prospérité soient liées : les pays développés se sont enrichis avec la révolution industrielle qui a fait passer les travailleurs de l'agriculture et des métiers traditionnels vers des secteurs de fabrication industrielle, plus productifs.

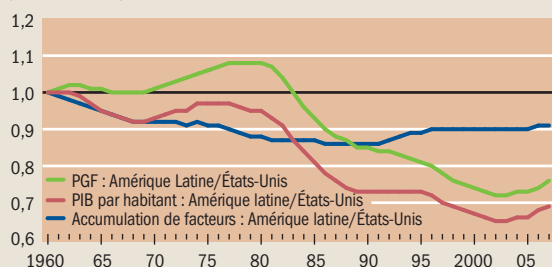
Les pays d'Amérique latine ont essayé d'emprunter cette route vers la prospérité pendant la seconde moitié du xx^e siècle, sans toujours y parvenir. Les droits de douane étaient tels que les entreprises se sont concentrées sur les marchés nationaux alors que ceux-ci étaient pour la plupart trop étroits pour favoriser la concurrence. Les efforts visant à promouvoir les politiques industrielles et les exportations n'ont en général pas suffi pour absorber l'exode rural croissant des travailleurs qui se sont donc tournés vers les services, secteur qui emploie désormais plus de 60 % de la population active. Les économies d'Amérique latine ont sauté une étape dans leur évolution et sont devenues des économies de service à mi-chemin entre pauvreté et prospérité.

Graphique 1

Productivité en retrait, revenu en retrait

Depuis 1960, la productivité globale des facteurs (PGF) a progressé bien moins vite en Amérique latine qu'aux États-Unis. C'est la principale raison de la baisse du PIB par habitant par rapport aux États-Unis.

(ratio, 1960 = 1)



Source : Pagés, 2010, d'après Daude et Fernández-Arias, 2010.

Note : La productivité globale des facteurs est le rapport entre la quantité totale de biens et services qu'une économie produit et les facteurs de production (capital, main-d'œuvre et savoir-faire) utilisés. L'accumulation de facteurs est essentiellement la croissance du stock des entrants tels que capital, main-d'œuvre et savoir-faire).

Les secteurs manufacturiers d'Amérique latine emploient à peine 20 % de la population active. Ainsi, régler les problèmes de compétitivité industrielle et de retard technologique ne permettra pas de surmonter le sous-développement. Si la croissance de la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier montait jusqu'aux niveaux de l'Asie de l'Est, cela ferait passer la productivité globale de 1,5 % à 1,8 % par an. Par contre, la croissance globale de la productivité pourrait plus que doubler et atteindre 3,1 % par an si le secteur des services en Amérique latine atteignait le niveau de croissance de la productivité en Asie. Du coup, l'écart de 85 % de productivité de la main-d'œuvre dans les services par rapport aux États-Unis (bien plus prononcé que l'écart de 61 % dans le secteur manufacturier) serait en grande partie comblé.

Trop de petites entreprises

Partout, le nombre de PME dépasse celui des grandes entreprises, mais en Amérique latine, il y a pléthore de très petites entreprises. Aux États-Unis, par exemple, 54 % des entreprises comptent 10 employés ou moins. En Amérique latine, la proportion est de 84 % en Argentine et dépasse 90 % au Mexique et en Bolivie.

Dans ces petites entreprises, la faiblesse de la productivité est bien plus courante. Au Mexique, les 10 % d'entreprises manufacturières les moins productives requièrent quatre fois plus de capital et de main-d'œuvre par unité de production que les 10 % les plus productives. Ces écarts sont bien plus marqués qu'aux États-Unis ou en Chine. Le Mexique n'est d'ailleurs pas un cas isolé en Amérique latine. Dans des pays très différents, comme le Salvador et l'Uruguay, on constate des écarts de productivité importants par rapport au reste du monde.

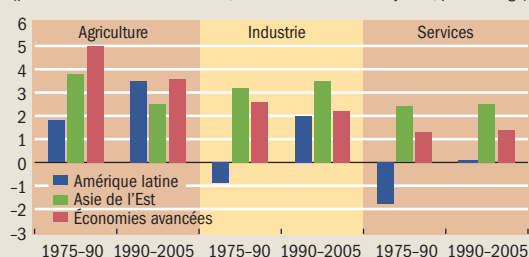
La taille des entreprises n'est que l'une des raisons de la mauvaise affectation des ressources dans la région. D'après les estimations, des gains considérables de PGF seraient possibles avec une meilleure affectation du capital humain et physique, ce qui permettrait aux entreprises les plus productives de croître et laisserait les moins productives périr ou disparaître. Avec un transfert des ressources des entreprises les moins productives vers les plus efficaces, le Mexique pourrait doubler sa production industrielle, et le reste de l'Amérique latine enregistrerait un gain d'environ 60 % en moyenne (estimations d'après Hsieh et Klenow, 2009).

Graphique 2

À la ferme

C'est dans l'agriculture que la productivité de la main-d'œuvre de l'Amérique latine affiche des résultats comparables à ceux du reste du monde.

(productivité de la main-d'œuvre, croissance annuelle moyenne, pourcentage)



Source : Pagés, 2010, d'après Timmer et de Vries, 2007.

Note : La productivité de la main-d'œuvre correspond à la production par travailleur.

En dehors du secteur manufacturier, la possibilité d'améliorer la productivité par une réaffectation des ressources est encore plus grande. La productivité dans le commerce de détail offre un potentiel de hausse énorme. Des millions de travailleurs s'y sont réfugiés du fait de la pénurie de bons emplois dans les secteurs manufacturiers et des services (comme les grandes entreprises de services publics et les services financiers). Au Mexique et au Brésil, la productivité des emplois dans la distribution pourrait passer de 15 % à 54 % du niveau américain en cas de réaffectation du capital et de la main-d'œuvre vers les entreprises les plus productives. Des gains comparables sont possibles dans bien d'autres activités de services.

La mauvaise affectation des ressources est le résultat de nombreuses défaillances du marché et de politiques malavisées qui faussent la donne pour les entreprises et freinent la productivité dans la mesure où les entreprises peu productives arrivent

En Amérique latine, seules les entreprises certaines de réaliser de confortables bénéfices souhaitent croître au-delà d'un certain seuil.

à s'arroger des parts de marché démesurées tout en empêchant la croissance des plus productives. Ainsi, une réaffectation des ressources entraînerait des gains de productivité considérables.

Cette situation est particulièrement criante dans le secteur des services où l'entreprise typique est petite, informelle et non enregistrée, ne paie pas d'impôts et ne se plie pas aux réglementations. Les politiques qui tolèrent la fraude fiscale et le non-versement des cotisations de sécurité sociale compensent la moindre productivité des entreprises informelles et leur permettent de rester en vie et d'absorber des ressources que les entreprises formelles pourraient mieux utiliser.

Les économies d'Amérique latine doivent s'attaquer à la faiblesse de la productivité dans le secteur des services. Les secteurs industriels de la région n'ont guère de possibilités de se développer, non seulement parce que la Chine devient l'atelier du monde, mais aussi parce que les entrées de capitaux entraînent une appréciation des monnaies, ce qui nuit à la compétitivité. Tant que la Chine (et d'autres grandes économies émergentes disposant de moins de ressources naturelles que l'Amérique latine) continuent de croître à un rythme soutenu, les secteurs de l'agriculture et des matières premières continueront de croître. Toutefois, en soi, cela ne créera ni le nombre ni les types d'emplois nécessaires pour continuer de réduire la pauvreté et pour améliorer la qualité de vie des Latino-Américains. Pour atteindre cet objectif, le mieux est d'améliorer la productivité du secteur des services, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, le secteur des services est le plus créateur d'emplois. Ensuite, une meilleure compétitivité industrielle nécessite une amélioration de la productivité dans les secteurs de la logistique, des transports, de la distribution et des communications.

La répétition de politiques inadaptées explique en partie les piètres niveaux de productivité et de croissance en Amérique latine. Les politiques commerciales, des transports, de l'innovation

et de l'industrie, comme les programmes de soutien aux PME, ont toutes un impact sur la productivité (Pagés, 2010). Néanmoins, les politiques financières et fiscales méritent une attention particulière car elles ont une influence considérable sur la productivité des sociétés et sur la propension des entreprises productives à stagner ou à croître.

La productivité a besoin de crédits

Les systèmes financiers latino-américains ont corrigé bon nombre de leurs inefficacités dues à l'intervention excessive des autorités, à une mauvaise réglementation et au manque de surveillance. Le fait que les banques latino-américaines sont sorties quasi indemnes de la crise en est la preuve. Pourtant, à l'échelle internationale, les systèmes de crédits latino-américains sont encore petits et proposent trop peu de produits. Dans de nombreux pays, les systèmes sont moins profonds qu'au début des années 80.

La rareté du crédit explique en partie l'irrégularité de la productivité, notamment parmi les PME. Incapables d'emprunter, nombre d'entreprises très productives ne peuvent pas s'agrandir et celles qui ont une faible productivité n'arrivent pas à s'adapter technologiquement et à investir assez pour rehausser leur productivité. En Colombie, une augmentation de 14 % des crédits octroyés aux petites entreprises en 10 ans a généré une hausse de 50 % de la PGF (Eslava *et al.*, 2010).

Le manque de crédit freine aussi la productivité en n'incitant pas à appliquer la réglementation fiscale et le droit du travail (ce qui est nécessaire pour obtenir un prêt bancaire), ce qui réduit les coûts des activités informelles. Une plus grande disponibilité du crédit peut contribuer fortement à la formalisation de l'emploi, comme ce fut le cas au Brésil entre la mi-2004 et l'arrivée de la crise financière mondiale quatre ans plus tard (Catão, Pagés et Rosales, 2009). Pendant ces quatre ans, les prêts aux entreprises formelles sont passés de 15 % à 24 % du PIB et le pourcentage de travailleurs déclarés de 38 % à 45 %. Ces chiffres ne sont pas le fruit du hasard. Les secteurs les plus dépendants du crédit à cause de leurs besoins en investissements et en trésorerie sont ceux où le taux de formalisation des emplois a été le plus soutenu.

Une offre de crédit stable est nécessaire pour pérenniser les améliorations de productivité. Un resserrement soudain du crédit peut nuire à la productivité à long terme, tout d'abord, en retardant les investissements nécessaires dans les nouvelles technologies et en forçant des entreprises productives mais n'ayant pas accès au crédit à fermer. Selon une étude des entreprises de Colombie, une petite entreprise doit être trois fois et demie plus productive qu'une grande pour avoir la même chance de survie en cas d'assèchement du crédit, ce qui tend à prouver que la compression du crédit touche plus durement les petites entreprises (Eslava *et al.*, 2010). En cas de crises répétées du crédit, les petites entreprises productives ont moins de chance de survivre et de croître.

Même si les économies latino-américaines ont relativement bien résisté à la crise, il faudra faire plus pour assurer la stabilité du crédit : pour améliorer la supervision financière et la réglementation prudentielle et mettre ainsi le secteur financier à l'abri de secousses, il y a encore des progrès à faire dans la plupart des pays, notamment ceux qui dépendent de financements extérieurs et qui sont les plus exposés aux variations des prix des matières premières.

La plupart des pays doivent aussi renforcer les droits des créanciers pour que les banques puissent prêter avec nantissement aux PME. C'est probablement la mesure la plus difficile, mais aussi la plus nécessaire, pour que les systèmes de crédit contribuent davantage à la croissance de la productivité.

Imposition et productivité

En dehors de l'insuffisance du crédit, l'impôt contribue aussi grandement à la mauvaise affectation des ressources, ce qui nuit à la productivité et à la croissance. Selon le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, les entreprises d'Amérique latine consacrent en moyenne 320 heures par an à préparer leurs déclarations d'impôts, contre 177 heures dans les économies avancées. Les entreprises colombiennes y consacrent relativement moins de temps que leurs voisines, mais passent quand même 208 heures sur ces questions fiscales. Au Brésil, en Bolivie, en Équateur et au Venezuela, elles consacrent 600 à 2.600 heures à ces tâches.

Les systèmes fiscaux sont si complexes (et les petites entreprises contribuent si peu à l'impôt) qu'il semble raisonnable de simplifier le régime qui leur est applicable. C'est le cas dans 13 des 17 pays d'Amérique latine. Dans deux autres pays, les services fiscaux ont exempté les petites sociétés de tout impôt.

Ces systèmes ont modifié les incitations naturelles pour les entreprises à atteindre leur taille optimale. Par exemple, même si un régime fiscal simplifié est un plus pour la productivité car il évite des heures de tâches administratives aux petites entreprises, ce système les encourage à ne pas dépasser le seuil de chiffre d'affaires ou d'employés au-delà duquel les exemptions s'arrêtent et où l'impôt viendrait grever leur rentabilité. Si une petite entreprise péruvienne venait à dépasser ce seuil, ses bénéfices seraient réduits de moitié. Ceux d'une entreprise argentine baisseraient de 25 %. Seules les entreprises certaines de réaliser de confortables bénéfices souhaitent croître au-delà d'un certain seuil. Cette situation explique pourquoi il y a si peu d'entreprises de taille moyenne dans la région et pourquoi de nombreuses petites entreprises arrivent à survivre malgré une faible productivité et en utilisant des ressources qui seraient mieux employées dans des entreprises plus grandes.

En outre, puisque les autorités fiscales concentrent leurs efforts de collecte sur les grandes entreprises et que l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises est élevé (20 % en moyenne contre 16 % dans les économies avancées), beaucoup d'entreprises disposant d'un potentiel de croissance hésitent à investir pour rehausser leur productivité car le rendement de ces investissements serait insuffisant. Plus l'entreprise est grande, plus les décisions d'investissement sont influencées par ces questions fiscales. Et plus les investissements sont concentrés dans une poignée de grandes entreprises, plus il est tentant pour les politiques et l'administration fiscale d'imposer fortement leurs revenus.

Le non-versement des cotisations de sécurité sociale aggrave les effets de l'iniquité de l'impôt et de son recouvrement. Seul un tiers des travailleurs est inscrit à la sécurité sociale en Amérique latine. La fraude aux cotisations sociales subventionne aussi les entreprises qui ne paient pas (et qui sont souvent plus petites et moins productives que celles qui paient leurs cotisations) et incite les petites entreprises productives à ne pas se développer par peur d'être repérées par les autorités. Comme en matière fiscale, les problèmes de productivité peuvent être aggravés par

l'adoption de régimes spéciaux de sécurité sociale pour les microentreprises et les petites sociétés, ou l'octroi de subventions aux cotisations des entreprises du secteur informel. Élargir la couverture de la sécurité et de la protection sociale peut se justifier, et une politique sociale vigoureuse est essentielle dans une région marquée par de fortes inégalités. Toutefois, les remèdes partis d'intentions nobles, mais mal conçus, poussent à travailler dans le secteur informel et nuisent à la productivité globale.

Simplifier, unifier et appliquer vraiment l'imposition des entreprises ainsi qu'élargir la couverture de sécurité sociale sans encourager les comportements inefficients pourraient tirer la productivité vers le haut. Les régimes fiscaux et de cotisations sociales qui varient selon le secteur, la taille des entreprises ou d'autres critères faussent l'affectation des ressources, détournent des ressources managériales déjà rares et alourdissent la tâche de l'administration publique.

Rien ne remplace la productivité

Le revenu par habitant en Amérique latine accuse un retard par rapport au reste du monde, non parce que les habitants de cette région travaillent ou investissent moins, mais parce qu'en termes relatifs, la croissance de la productivité s'y est effondrée. Cette situation ne peut pas durer. Le coût d'extraction de certains produits de base et matières premières y est bas par rapport aux cours mondiaux, ce qui peut améliorer les conditions de vie. Toutefois, l'histoire de ces 50 dernières années montre que cette stratégie ne suffit pas. La seule solution consiste à produire de manière plus efficace, à innover, former, s'adapter, changer, tenter des expériences, réaffecter et utiliser le travail, le capital et les terres de manière plus efficace. En d'autres termes, la productivité doit progresser. ■

Eduardo Lora est Chef économiste et Carmen Pagés est responsable de l'Unité Marchés du travail à la Banque interaméricaine de développement.

Bibliographie :

Catão, Luis, Carmen Pagés, and M. Fernanda Rosales, 2009, "Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs: New Evidence from Brazilian Household Data," IDB Working Paper (Washington: Inter-American Development Bank).

Daude, Christian, and Eduardo Fernández-Arias, 2010, "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean," IDB Working Paper 131 (Washington: Inter-American Development Bank).

Eslava, Marcela, Arturo Galindo, Marc Hofstetter, and Alejandro Izquierdo, 2009, "Scarring Recessions and Credit Constraints: Evidence from Colombian Firm Dynamics" (Bogotá: Universidad de los Andes).

Hsieh, Chang-Tai, and Peter Klenow, 2009, "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 4, p. 1403-448.

Pagés, Carmen, ed., 2010, *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up* (New York: Palgrave MacMillan).

Timmer, Marcel P., and Gaaitzen J. de Vries, 2007, "A Cross-Country Database for Sectoral Employment and Productivity in Asia and Latin America, 1950-2005," Groningen Growth and Development Research Memorandum GD-98 (Groningen, The Netherlands: University of Groningen).