Industrie Canada Industry Canada

COLLECTION DOCUMENTS DE TRAVAIL / WORKING PAPER SERIES

OBSTACLES INTERPROVINCIAUX AU COMMERCE INTÉRIEUR DE BIENS, SERVICES ET MOUVEMENT DE CAPITAUX : POLITIQUES, LACUNES DE CONNAISSANCES ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Kathleen Macmillan, International Trade Policy Consultants Inc.
Patrick Grady, Global Economics Ltd.

Document de travail 2007-11

Canada

La série Documents de travail de la Direction générale de l'analyse de la politique micro-économique se veut un moyen de diffuser les résultats des recherches issues des projets d'Industrie Canada dans le but de favoriser la discussion et la réception d'observations.

Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et n'engagent pas Industrie Canada ou le gouvernement fédéral. Le lecteur est prié de faire part de ses commentaires aux auteurs.

The Micro-Economic Policy Analysis Branch's Working Paper Series is intended as a means of diffusing research findings from Industry Canada projects for discussion and comment.

The papers reflect the views of the authors and no responsibility for them should be attributed to Industry Canada or the federal government. Comments on the papers are invited and may be sent directly to the authors.

Collection Documents de travail / Working Paper Series

OBSTACLES INTERPROVINCIAUX AU COMMERCE INTÉRIEUR DE BIENS, SERVICES ET MOUVEMENTS DE CAPITAUX : POLITIQUES, LACUNES DE CONNAISSANCES ET QUESTIONS DE RECHERCHE*

Kathleen Macmillan, International Trade Policy Consultants Inc.
Patrick Grady, Global Economics Ltd.

Document de travail 2007-11

IC 60409

---

*Ce document de recherche est l'un des quatre documents préparés pour la table ronde présentée par Ressources humaines et Développement social Canada et Industrie Canada intitulée *Les défis et les occasions du commerce intérieur*, qui s'est déroulée à Ottawa le 30 mars 2007.

*This research paper is one of four prepared for the Human Resources and Social Development Canada-Industry Canada Roundtable on *Internal Trade: Opportunities and Challenges*, which was held in Ottawa on March 30, 2007.

Pour obtenir des exemplaires des documents publiés dans la collection des documents de travail, cliquer sur : http://www.ic.gc.ca/epic/site/eas-aes.nsf/fr/h_ra01967f.html ou s'addresser à :

Coordinatrice des publications
Analyse de la politique micro-économique
Industrie Canada
10e étage, tour Est
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél.: (613) 952-6411; Fax.: (613) 991-1261
Courriel: mepa.apme@ic.gc.ca

To obtain copies of documents published under the Working Paper Series, please visit: http://www.ic.gc.ca/epic/site/eas-aes.nsf/en/h_ra01967e.html or contact:

Publications Coordinator
Micro-Economic Policy and Analysis
Industry Canada
10th Floor, East Tower
235 Queen Street
Ottawa, Ontario K1A 0H5

Tel.: (613) 952-6411; Fax.: (613) 991-1261
E-mail: mepa.apme@ic.gc.ca

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, le commerce intérieur progresse considérablement. En juillet 1995, les gouvernements provinciaux et territoriaux, de même que le gouvernement fédéral, ont conclu l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). L'ACI établit des principes clairs et certaines règles fermes sur le mouvement de biens, services et capitaux entre les provinces et les territoires. En vertu du plan d'action de l'ACI, de nouveaux secteurs s'y sont ajoutés, notamment dans le domaine des marchés publics. Plus récemment, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont négocié une entente bilatérale détaillée, l'Accord sur le commerce, les investissements et la mobilité de la main-d'œuvre (ACIMMO). Cet accord Colombie-Britannique-Alberta est beaucoup plus novateur que l'ACI et libéralise considérablement le commerce entre les deux provinces. De plus, six provinces, y compris l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont signé un accord les contraignant à des réductions ambitieuses des obstacles techniques s'appliquant aux produits alimentaires et agricoles.

En dépit de cette récente poussée, les entreprises et certains gouvernements demeurent embêtés par la lenteur de la libéralisation du commerce intérieur. Il existe une croyance générale, surtout chez les membres de la communauté des affaires, selon laquelle les obstacles internes au commerce de biens, services et mouvements de capitaux nuisent à l'économie canadienne et mettent en péril la compétitivité de l'industrie canadienne. Il est beaucoup question de cette perception dans les audiences permanentes du marché intérieur organisées par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Il reste qu'il nous est impossible, en raison de la rareté des données et des recherches fiables, de corroborer l'impression selon laquelle les obstacles ont effectivement un coût astronomique pour notre économie.

En réaction à cet intérêt renouvelé et à cet engagement apparent envers la libéralisation du commerce intérieur, Industrie Canada et Ressources humaines et Développement social Canada ont commandé la présente recherche pour concentrer les discussions sur les lacunes d'information et les priorités de recherche. Le présent rapport doit servir de document contextuel en vue d'une prochaine table ronde, dont le but sera de lancer un nouveau programme de recherche sur l'importante question des facteurs qui font toujours obstacle au commerce intérieur et leur coût.

Nous résumons l'état des connaissances sur les obstacles au commerce intérieur de biens, services et mouvements de capitaux, examinons leur coût pour l'économie, et présentons certaines options pour contourner les grands obstacles qui persistent. Un document d'accompagnement examine les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre au Canada (Grady et Macmillan, 2007). Nous avons divisé notre rapport en plusieurs sections. La première porte sur le coût économique des obstacles au commerce intérieur de biens, services et capitaux et examine les recherches qui ont déjà été effectuées dans le domaine. La deuxième section porte sur les options qui existent pour surmonter les principaux obstacles qui demeurent. La troisième section porte sur l'ACIMMO Colombie-Britannique-Alberta et les différences entre cet accord et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) de 1995. La quatrième section revient sur le coût économique des obstacles au commerce intérieur et présente certaines options permettant de

mesurer les entraves les plus significatives. Nous concluons par une étude des futures orientations du commerce intérieur.

QUELLE EST L'AMPLEUR DU PROBLÈME DU COMMERCE INTÉRIEUR?

Un marché intérieur qui fonctionne bien, voilà l'une des pensées maîtresses qu'il est difficile de réfuter. L'impression fréquente selon laquelle il est plus facile de transiger avec les États-Unis qu'avec une province voisine fait presque désormais partie de notre folklore national.

Les dirigeants d'entreprises défendent la cause de la libéralisation du commerce intérieur depuis de nombreuses années et appuient leurs demandes par des sondages auprès de leurs membres et des études de cas qui démontrent les effets des obstacles[1]. Des exemples familiers, comme l'incapacité d'acheter de la bière Moosehead à l'extérieur du Nouveau-Brunswick, ont très bien servi à attirer l'attention du public sur le problème des obstacles au commerce intérieur.

Toutefois, quelle est la gravité réelle du problème du commerce intérieur? À n'en point douter, les entreprises supportent le fardeau d'une multitude de règles sur la concurrence qui compliquent l'administration de leurs affaires en dehors de leur région d'origine. Ces règles s'ajoutent à leurs coûts, nuisent à leur compétitivité internationale et les empêchent de croître. Les entraves commerciales peuvent également se traduire par un moindre choix pour les consommateurs et une hausse des taxes en cas de pratiques de marchés préférentiels. Les obstacles imposent un coût à l'économie, sous forme de perte d'efficacité, qui peut être considérable ou non.

Pour que les obstacles au commerce intérieur soient sérieusement considérés comme une priorité politique, il faut procéder à une certaine évaluation objective des dommages économiques généraux qu'ils causent. Les décideurs seraient aussi gagnants s'ils avaient une idée des obstacles qui créent le plus de dommages pour qu'ils puissent cibler leur attention en conséquence.

Les études menées dans les universités concluent, dans une large mesure, que les obstacles au commerce intérieur ont un effet minime sur le produit intérieur brut (PIB) en général. Des institutions internationales, comme le Fonds monétaire international, considèrent également que le marché intérieur du Canada fonctionne relativement sans problème. Les professionnels du commerce intérieur ont un point de vue semblable. Les représentants provinciaux et territoriaux du commerce intérieur reconnaissent qu'il y a toujours des obstacles importants, mais admettent qu'ils ne sont pas inondés d'appels de leurs entrepreneurs qui leur demandent d'éliminer certaines entraves précises aux mouvements de biens, capitaux et services. Le faible nombre de cas soumis au règlement des conflits de l'Accord sur le commerce intérieur

[1] Pour obtenir des exemples d'études de cas sur les obstacles au commerce intérieur, voir Eugene Beaulieu, Jim Gaisford et Jim Higginson (2003). COMPAS (2004) offre une perception publique de ces obstacles.

appuie la notion selon laquelle le commerce de biens, services et capitaux à l'intérieur du Canada est relativement exempt d'obstacles[2].

Recherches menées dans les universités

L'ouvrage universitaire cité le plus fréquemment est celui de John Whalley (1983), qui avait conclu que les obstacles au commerce intérieur avaient un effet minime sur notre économie. Dans deux articles qui figuraient dans un rapport de 1983 destiné à l'Ontario Economic Council, il avait estimé que le coût économique des obstacles intérieurs au commerce et à la mobilité atteignait au maximum de 0,1 à 0,2 % du produit intérieur brut national. Whalley avait observé que la plupart des obstacles étaient propres à des produits ou à des instruments (p. ex., la bière, les produits agricoles, les marchés, les permis d'exercice professionnel, les règles sur le transport) et que très peu d'obstacles concernaient le commerce de biens manufacturés. D'après Whalley, bien que les pratiques d'achats préférentiels du gouvernement aient créé la plus grande distorsion dans le commerce intérieur, ces dépenses sont avant tout des dépenses de salaires et traitements qui n'ont donc que très peu d'effet sur le flux commercial. Il n'y a que de très rares restrictions des mouvements de capitaux entre les provinces et les territoires puisque chaque administration fonctionne selon les marchés des capitaux mondiaux.

L'analyse de Whalley s'appuyait sur les données de Statistique Canada sur les mouvements interprovinciaux de biens et services en 1974. Il avait estimé que 17,5 % du commerce intérieur subissaient l'effet d'obstacles et supposé que l'équivalent moyen *ad valorem* des obstacles au commerce intérieur était de 10 %. En supposant une élasticité du commerce interprovincial de 1 %, son estimation, selon l'équilibre partiel, des gains de bien-être que procurerait l'élimination des obstacles au commerce interprovincial se situait à peu près à 0,2 % du produit intérieur brut.

Dans un rapport plus récent destiné à Industrie Canada, Whalley (1995) a réexaminé son ouvrage précédent en tenant compte d'une croissance endogène et de la possibilité que des contrecoups et des facteurs externes liés au savoir accentuent les effets des obstacles interprovinciaux. Il a observé que l'inclusion de ces facteurs dans l'équation ne modifiait pratiquement pas ses résultats originaux.

Une étude de Todd Rutley (1991) pour l'Association canadienne des manufacturiers (ACM) s'est appuyée sur une méthodologie plus simpliste, mais similaire à celle de Whalley, qui a toutefois donné des effets beaucoup plus considérables. Selon les calculs de Rutley, une tranche de 10 à 15 % du PIB se heurtait à des obstacles à la concurrence. Dans le cas des marchés publics, en supposant une augmentation des prix de 5 %, les coûts supplémentaires s'élevaient à 5 milliards de dollars. Les pratiques préférentielles relatives aux alcools et aux

---

[2] Un total de 22 conflits mettant en cause des biens, services et capitaux ont été réglés par le mécanisme de règlement des conflits de l'ACI. Sur ceux-ci, quatre ont été réglés au moyen de consultations entre les parties, un a été retiré, sept sont inactifs, et un a été jugé non visé par l'ACI. Les huit autres cas ont fait l'objet d'une décision du groupe d'experts de l'ACI. Ce groupe a confirmé six problèmes et en a rejeté deux. http://www.ait-aci.ca/index_fr/dispute.htm

produits agricoles ajoutaient 1,5 milliard de dollars à ce total. En tout, il a conclu que le commerce interprovincial coûtait à l'économie canadienne 6,5 milliards de dollars par année.

Copeland (1998) a critiqué des estimations de l'ACM en affirmant que le rapport ne distinguait pas certains obstacles internationaux des obstacles interprovinciaux. Il a aussi affirmé que les effets positifs des obstacles n'avaient pas été inclus dans le calcul des coûts économiques nets et qu'un grand nombre d'obstacles au commerce des alcools avaient depuis été éliminés. Lorsque les rajustements nécessaires ont été apportés, l'analyse de l'ACM a pu démontrer que les obstacles commerciaux avaient peu d'incidence, de seulement 0,05 à 0,1 % du PIB.

Un autre corpus de recherches examine des modèles dans le flux du commerce international et intérieur. Selon les données de Statistique Canada, le commerce intérieur a crû plus lentement que le commerce international au cours des années 90, quoique cette tendance ait fait volte-face depuis 2000. Les chercheurs ont conclu que le rendement relativement faible du commerce intérieur depuis une dizaine d'années s'expliquait par les importants obstacles au commerce intérieur. En fait, cette explication se rapporterait peut-être plus aux réductions des obstacles au commerce extérieur en vertu du GATT, de l'OMC et de l'ALENA, de même qu'au rendement relativement plus faible du Canada du côté des revenus, comparativement à celui de nos partenaires commerciaux étrangers, notamment les États-Unis (Grady et Macmillan, 1998).

Des études réalisées à l'aide de modèles de la gravité soutiennent par ailleurs le point de vue selon lequel les obstacles intérieurs ne nuisent pas au commerce dans une grande mesure. Ces modèles supposent que les flux commerciaux dépendent de la distance géographique et de la taille économique, telles que mesurées par le PIB réel. Elles concluent que, si les accords commerciaux préférentiels influent sur le flux commercial entre deux pays, même lorsqu'on tient compte de la distance et d'autres facteurs, il n'en demeure pas moins que l'on préfère beaucoup acheter nos produits dans notre pays d'origine. McCallum (1995) a utilisé un modèle de la gravité et des données de 1988 pour évaluer le commerce interprovincial et le commerce entre les provinces du Canada et les États des États-Unis. Des ouvrages ultérieurs de Helliwell (1996) et de Engel et Rogers (1996) ont confirmé les résultats de McCallum et montré des effets considérables aux frontières. Lorsqu'on tient compte de la distance et d'autres facteurs importants, les provinces du Canada étaient 15 à 20 fois plus susceptibles de commercer entre elles qu'avec les États des États-Unis.

Helliwell, Lee et Messinger (1999) ont utilisé un modèle de gravité pour évaluer les effets de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ils ont constaté que, même après la croissance considérable du commerce transfrontalier qui s'est produite à la suite de l'abolition des barrières, les effets aux frontières sont demeurés très évidents. Le fait que les liens commerciaux interprovinciaux eurent été beaucoup plus solides que les liens bilatéraux laisse entendre que les obstacles au commerce interprovincial sont beaucoup moins imposants que les obstacles au commerce avec les États-Unis, même en vertu du régime de libre-échange Canada-États-Unis.

Progrès dans l'élimination des obstacles depuis 1995

La plupart des recherches sur le coût des obstacles au commerce intérieur ont eu lieu dans les années 80 et 90 et ne tenaient pas compte de la réduction progressive des obstacles qui prenaient place par suite de l'Accord sur le commerce intérieur de 1995. Puisqu'elles s'appuient sur des obstacles qui n'existent plus, les recherches estimant les coûts économiques des entraves au commerce intérieur sont exagérées.

Les plus importantes percées réalisées à la suite de la signature de l'ACI ont eu lieu dans le domaine des marchés publics, là où se trouvaient les plus importantes entraves commerciales selon Whalley et Rutley. Le chapitre de l'ACI sur les marchés a intégré d'importantes disciplines aux pratiques de marchés publics. Ce chapitre couvre désormais les marchés conclus dans le secteur MESSS (municipalités, organismes municipaux, conseils et commissions scolaires, entités d'enseignement supérieur, services de santé ou de services sociaux financés par l'État) en 1999 et dans les sociétés d'État en 2005, qui s'établissent à 30 milliards de dollars et à 20 milliards de dollars de plus, respectivement, chaque année. Cet ajout a fortement réduit le nombre d'entités gouvernementales exclues des règles d'achat selon l'ACI.

Les boissons alcoolisées sont un autre domaine qui constituait une bonne partie des coûts économiques estimés et où des progrès considérables ont été réalisés dans l'optique de la réduction des obstacles depuis la parution des ouvrages de Whalley et Rutley. Par suite des problèmes qu'ont connus le GATT et les négociations internes, les restrictions sur la commercialisation des bières ont en grande partie disparu, et des progrès ont été réalisés quant aux normes et aux pratiques de distribution des vins.

La plupart des chercheurs ont conclu que le coût économique des obstacles au commerce intérieur était déjà minime. En tenant compte des réductions des obstacles en vertu de l'ACI, particulièrement dans les secteurs critiques des marchés publics et des boissons alcoolisées, il est permis de croire que les estimations des coûts économiques seraient quand même inférieures.

Comparaisons internationales

Une autre façon d'évaluer l'importance des obstacles au commerce intérieur au Canada consiste à nous comparer avec l'étranger. Lorsqu'on l'examine par rapport à d'autres États, le marché intérieur du Canada reçoit une évaluation plutôt favorable.

Les mesures concernant les marchés publics au Canada font partie des mesures les plus ouvertes au monde. Elles sont considérablement plus ouvertes que celles des États-Unis, là où un grand nombre d'États, y compris la Californie, offrent des avantages explicites sur le plan des prix aux fournisseurs locaux. Bien d'autres ont des dispositions de préférence réciproque qui offrent aux fournisseurs résidents une préférence par rapport aux fournisseurs non résidents équivalente à la préférence accordée dans l'État d'origine du non-résident. Lorsqu'on les ajoute aux préférences sur le plan des prix accordées au niveau des États, cela fait plusieurs exigences selon lesquelles un fournisseur doit utiliser des matériaux, de la main-d'œuvre et du matériel de sa région (Affaires étrangères et Commerce international Canada, 2007).

Dans une étude contextuelle de 2005 réalisée dans le cadre du processus de consultation de son article IV, le Fonds monétaire international (2005) a examiné la souplesse de l'économie canadienne. Les résultats de cette étude ont indiqué que le marché intérieur du Canada était relativement exempt d'entraves. Il a été prouvé que l'économie canadienne se caractérise par un niveau relativement élevé de souplesse, supérieur à celui affiché par des pays d'Europe comme la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, et que le Canada réussit relativement bien à faire circuler les ressources d'un secteur à l'autre et les travailleurs d'un emploi à l'autre.

Une présentation de Douglas Brown (2001) compare la réforme de l'union économique en Australie, dans l'Union européenne et au Canada. Brown souligne le programme ambitieux de réforme micro-économique entrepris en Australie, qui comportait des mesures de reconnaissance mutuelle des professions et de normes sur les produits, l'établissement de normes nationales pour les produits alimentaires et les services financiers, et la création d'un marché national des ressources énergétiques et hydriques. En utilisant une approche bulletin qui évalue les réformes dans une variété de secteurs et les dispositions institutionnelles visant à accroître la mobilité et le commerce, Brown conclut que l'intégration au Canada et en Australie est maintenant plus importante que dans l'Union européenne.

OPTIONS POUR ÉLIMINER LES OBSTACLES QUI PERSISTENT

Lorsqu'on cherche des moyens de réduire les obstacles au commerce de biens, capitaux et services, il est logique de cibler les obstacles qui nuisent le plus à l'économie. Il semble également préférable de tenir compte de la facilité avec laquelle ces obstacles peuvent être abolis. Idéalement, il faut accorder la plus grande attention aux obstacles qui sont les plus faciles à éliminer et dont l'élimination entraînerait les plus grands avantages sur le plan économique. Ce faisant, les efforts politiques et les capitaux politiques nécessaires tiennent en quelque sorte compte de l'ampleur du problème.

S'il est difficile de dégager un consensus parmi les universitaires, les entreprises et les gouvernements sur les obstacles les plus importants dans la restriction du commerce de biens, services et mouvements de capitaux, les candidats les plus susceptibles de faire l'objet des futures recherches et mesures stratégiques sont les suivants :

- les pratiques concernant les marchés publics;
- les obstacles au commerce de produits agricoles et alimentaires;
- les normes et règles techniques;
- le règlement sur les titres;
- les obstacles à l'investissement.

Un rapport récent de la Canada West Foundation (2006) énumère des différences entre les normes de réglementation et les politiques d'achats locaux des administrations provinciales et municipales et indique qu'il s'agit des obstacles qui nuisent le plus au commerce de biens, services et capitaux. Un sondage de la Chambre de Commerce du Canada (2004) a indiqué que les plus importants obstacles auxquels se heurtent les entreprises sont le chevauchement de règles entre les administrations, les multiples exigences quant à l'octroi de permis d'exercice et

les préférences régionales dans l'adjudication des marchés publics. En 2006, 186 sociétés répondant à un sondage du Conference Board (2006) ont établi une liste des obstacles à la concurrence qui nuisaient à leur capacité d'exploitation. Les obstacles cités le plus souvent étaient les normes et les règlements (41 %), les achats (26 %) et les exigences quant à l'octroi de permis d'exercice (20 %). Un sondage auprès de PDG réalisé par COMPAS (2004) a indiqué que les obstacles interprovinciaux (sauf la mobilité de la main-d'œuvre) qui préoccupaient le plus les dirigeants d'entreprise étaient, en ordre d'importance, ceux rattachés à l'agriculture et à l'alimentation, au transport, aux achats et à l'investissement.

Marchés publics

En vertu de l'ACI, l'imposition de disciplines quant aux pratiques de marchés publics ont beaucoup progressé. Cependant, ce domaine a une grande importance économique, et il y a toujours place à amélioration. En 2004-2005, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont déclaré des dépenses supérieures à 24 milliards de dollars (MARCAN, 2006) en marchés publics.

Selon les sondages menés auprès des entreprises, il existe toujours certaines préférences régionales. C'est le cas aux Territoires du Nord-Ouest, où il est obligatoire que les soumissions des entrepreneurs stipulent une main-d'œuvre, des matériaux et des équipements locaux, et au Québec, où les entreprises qui soumissionnent à un contrat établissent un bureau dans la province (Chambre de Commerce du Canada, 2004). L'ACI ne couvre pas les activités d'achats des services d'électricité. Par exemple, Hydro-Québec, qui a récemment conclu un marché avec l'État de New York selon lequel les entrepreneurs de New York ont accès à ses perspectives de marchés, n'est pas tenue d'ouvrir ses soumissions aux fournisseurs des autres régions du Canada (sauf en ce qui a trait aux dispositions régissant la construction dans le récent accord Ontario-Québec sur la construction). L'ACI ne couvre pas non plus les marchés relatifs aux services fournis par des professionnels autorisés, comme des services médicaux, de relations publiques, de génie et d'architecture. Bien que les sociétés d'État aient été incluses au chapitre de l'ACI sur les marchés en 2005, on y trouve une longue liste d'exceptions, surtout par rapport aux sociétés d'État fédérales. Enfin, si les fournisseurs ont accès à des procédures efficaces de contestation des soumissions dans le cas des marchés publics avec le fédéral, ce n'est pas le cas des fournisseurs qui veulent contester un contrat adjugé par un gouvernement provincial ou territorial.

Les services financiers constituent une autre importante exception. Le chapitre sur les marchés de l'ACI ne s'applique pas aux services offerts par les analystes financiers ou à la gestion des placements par des organismes spécialisés. Il exclut également les services financiers relatifs à la gestion de l'actif et du passif financiers du gouvernement. Il s'agit d'une exclusion significative compte tenu de l'ampleur des opérations relatives aux bons du Trésor exigeant une gestion financière.

Il est raisonnable de prévoir que les parties continueront de progresser et de libéraliser les pratiques de marchés publics par la négociation. Le chapitre sur les marchés est l'une des plus

grandes réussites de l'ACI. Il est permis de s'inspirer de ce modèle de succès en en élargissant l'application à des domaines importants, comme les services publics, de même qu'en réduisant le nombre d'entités et de services professionnels qui en sont exclus.

Il est malheureux qu'on ne recueille pas de données sur la source des dépenses des provinces et des territoires en marchés publics. Selon la méthode de préparation des comptes économiques des provinces, Statistique Canada ne peut qu'établir qu'une importation interprovinciale de biens ou services a eu lieu, et ne peut recenser le secteur d'importation. Pour obtenir des données sur les biens et services que les gouvernements achètent dans les autres provinces et territoires, il faudrait que chaque gouvernement provincial et territorial fournisse des identifiants de la source dans ses mécanismes d'achats. On pourrait par ailleurs réaliser des sondages pour établir avec certitude le volume provincial et territorial de dépenses de chaque administration en marchés publics. Il aurait été pratique d'avoir ces renseignements puisqu'ils auraient montré si les achats effectués par les provinces et les territoires auprès de fournisseurs d'autres administrations avaient augmenté grâce à l'ACI et dans quelle mesure.

Agriculture

Un grand nombre d'obstacles au commerce de biens qui persistent sont recensés dans le secteur de l'agriculture. Il existe des interdictions pures et simples de commerce interprovincial de produits soumis à la gestion de l'offre, comme le lait de consommation. Des normes techniques – qu'il s'agisse de mesures sanitaires et phytosanitaires ou de critères d'étiquetage – peuvent nuire au commerce intérieur d'un grand nombre de produits. Les exploitants d'abattoir réglementés par les provinces ne sont pas autorisés à vendre en dehors de leur territoire en raison des lois fédérales. L'agriculture est la source d'un grand nombre de conflits officiels assujettis aux dispositions de règlement des conflits de l'ACI. Il y a notamment des désaccords monstres sur le règlement régissant la coloration de la margarine et le transport interprovincial de lait de consommation et de produits oléicoles comestibles. Il arrive souvent qu'un conflit survienne en raison de normes techniques de classement des petites pommes de terre et d'expédition en vrac des pommes.

Les dispositions agricoles de l'ACI contraignent pratiquement les parties à travailler ensemble pour réduire ou éliminer certaines mesures considérées comme des obstacles techniques au commerce, y compris cinq obstacles techniques ayant une incidence politique. Les ministres n'ont pas établi de consensus sur l'élargissement du champ d'application de ce chapitre. Toutefois, ils sont résolus à présenter au Conseil de la fédération un plan d'action qui comprend toutes les mesures techniques et fait en sorte que tout nouvel accord n'interfère pas avec les mécanismes de commercialisation ordonnée du Canada.

Tannés des retards continus dans l'établissement d'un consensus sur la reformulation du chapitre de l'ACI sur les produits agricoles et alimentaires, six gouvernements – Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Île-du-Prince-Édouard et Territoire du Yukon – ont signé l'Accord intérimaire sur le commerce intérieur des produits agricoles et alimentaires en 2006. Cet Accord intérimaire confirme l'objectif de l'ACI, c'est-à-dire réduire les obstacles

techniques au commerce de produits alimentaires et agricoles, et élargit le champ d'application des négociations au-delà de la liste des obstacles techniques recensés dans l'ACI et couvre désormais tous les obstacles techniques au commerce.

La question fort contentieuse de la gestion de l'offre continuera probablement de nuire aux négociations en agriculture à l'avenir. En dépit de l'assurance selon laquelle le système de gestion de l'offre du Canada ne subira pas l'effet des négociations, certaines parties hésitent toujours à prendre part aux discussions sur les obstacles techniques au commerce puisqu'une partie des mesures pourraient avoir des conséquences sur le système de gestion de l'offre.

Il est difficile de voir de grandes possibilités d'avancement à court terme. L'ACI explique très peu les engagements envers le secteur agricole. Par ailleurs, on n'a presque rien fait depuis 1995. Les mêmes obstacles agricoles qui ravagent le commerce intérieur au Canada sont également des questions contentieuses parmi la tribune du commerce international. Plusieurs parties de l'ACI croient que l'avancement du commerce intérieur de produits agricoles et alimentaires devrait attendre les réformes des négociations internationales.

Normes techniques et réglementation

Selon les groupes de gens d'affaires, le chevauchement, l'incohérence et le surplus de réglementation constituent les plus importants obstacles au commerce à l'intérieur du Canada. Selon des groupes comme la Chambre de Commerce du Canada, le Conseil canadien des chefs d'entreprise et le Conference Board, le manque de coordination entraîne un dédoublement non nécessaire qui coûte très cher et qui peut même empêcher les entreprises de conclure des transactions d'affaires dans les autres provinces.

Parmi les règlements considérés comme les plus grands irritants, on trouve ceux qui régissent le transport autoroutier, la sécurité des sites de construction, l'attestation des équipements industriels, l'étiquetage et l'emballage, l'agrément des services financiers et les rapports environnementaux.

Les obstacles dans le domaine des transports sont particulièrement importants puisqu'ils nuisent aux services de transport comme tels, de même qu'au commerce des produits expédiés. Dans un pays qui occupe un grand territoire, comme le Canada, où de nombreux produits transportés sont des produits ressources que nous négocions au prix du marché dans les marchés mondiaux, ce phénomène entraîne une baisse de la rentabilité des producteurs de biens (Bonsor, 2004). Le manque de normes uniformes au Canada sur la dimension des véhicules, les charges autorisées, les heures de service, et les limites de chargement fait en sorte qu'il est plus complexe et plus coûteux de transporter les biens entre les provinces. Bien que, depuis quelques années, la coordination des exigences ait progressé, certaines différences importantes persistent.

L'immatriculation des entreprises est un autre domaine qui inquiète beaucoup la communauté des affaires. Elle est particulièrement importante dans le secteur des services financiers, là où elle concerne l'agrément des courtiers hypothécaires, des agents d'assurances et des courtiers en valeurs mobilières. La nécessité d'obtenir un agrément différent dans chaque

province ou territoire où une personne travaille nuit aux mouvements de capitaux et crée des coûts supplémentaires. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont convenu, en vertu de l'ACIMMO, d'éliminer les besoins d'agrément distincts. Les provinces de l'Atlantique cherchent à conclure une entente semblable pour reconnaître les entreprises immatriculées dans les autres administrations de la région de l'Atlantique.

Parmi les autres restrictions répertoriées, on compte les exigences concernant les fabricants et les détaillants de produits pharmaceutiques. L'acceptation de médicaments pour les listes d'approbation provinciales comporte des procédures lourdes. De plus, les pharmaciens se heurtent à des obstacles, comme des limites sur la livraison d'ordonnances aux résidents des autres provinces et des exigences différentes en matière d'étiquetage et de distribution.

Il est très difficile d'évaluer l'effet des normes et des règles gouvernementales sur le commerce intérieur. Cette difficulté découle en grande partie du manque de consensus sur ce qui constitue un obstacle commercial. Une règle jugée excessive et non nécessaire par la communauté des affaires peut être perçue par d'autres comme une règle provinciale ou territoriale discrétionnaire dans des domaines de compétence légitime. Il reste très peu d'obstacles explicitement désignés comme des mesures protectionnistes[3]. Le rapiéçage de mesures qui se chevauchent est plutôt un héritage des années d'établissement de règles distinctes dans différentes administrations.

Selon Copeland, ce problème découle davantage de la réforme réglementaire que de l'abolition des barrières commerciales :

> Les questions fondamentales de ce débat politique ne sont pas majoritairement de nature commerciale. Elles se rapportent plutôt à la bonne répartition des pouvoirs entre les gouvernements, aux compromis entre la diversité et l'harmonisation des politiques, et au bon rôle que doit jouer le gouvernement dans l'orientation de l'économie. Plutôt que de brouiller les pistes en concentrant le débat sur les barrières commerciales, il faudrait plutôt s'attaquer à la vraie question : la réforme réglementaire. (Copeland, 1998)

Il va de soi que la tâche consistant à harmoniser et à faire concorder des obstacles incompatibles est lourde. Avant de réaliser des progrès significatifs dans la convergence des normes et de la réglementation en vertu de l'ACI, il faut répertorier, comparer et analyser les mesures. Pour ce faire, nous devons examiner, littéralement, des milliers de textes de loi en vigueur aux niveaux fédéral, provincial et territorial. La Colombie-Britannique et l'Alberta l'apprennent par eux-mêmes en cherchant à respecter leurs engagements en vertu de l'ACIMMO. La Colombie-Britannique compte à elle seule plus de 10 000 mesures distinctes en ce qui concerne le secteur des services financiers.

---

[3] Toutefois, les entreprises citent encore des exemples d'obstacles explicites. La *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* permet évidemment aux entreprises du Québec d'expédier des biens dans des pays étrangers sans utiliser d'emballages approuvés par l'ONU, mais exige que les entreprises des autres provinces utilisent les emballages approuvés par l'ONU (Conference Board, 2006, p. 25).

Heureusement, certains efforts parallèles dans le domaine de la réforme réglementaire pourraient nous aider un peu. Le projet de réglementation intelligente lancé par le fédéral a permis de cibler des domaines où la réglementation est chevauchée et d'établir des principes que l'on pourrait appliquer pour vérifier la validité d'un règlement. Toutefois, il semble que ce projet ne dispose pas du profil politique dont il a besoin pour être pris au sérieux.

D'autres initiatives de rationalisation de la réglementation ouvrent des portes. Le gouvernement du Manitoba a mis en place des mesures technologiques visant à réduire le coût de l'observation de la réglementation. C'est le cas de l'initiative Biz Pal, un service Web qui permettra aux entreprises de personnaliser elles-mêmes leur liste de permis et de licences obligatoires auprès des trois administrations publiques (Manitoba, 2006). D'autres gouvernements procèdent à des initiatives semblables qui visent à réduire la paperasserie. Bien que ces dernières ne visent pas nécessairement à éliminer les chevauchements de la réglementation entre les divers gouvernements, ce phénomène pourrait être un résultat indirect de cet exercice.

La lourde tâche consistant à compiler et à analyser les règles techniques provinciales, territoriales et fédérales progresse également grâce au travail effectué par les provinces et les territoires pour se conformer aux exigences d'avis préalable de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. Dans le cadre des négociations de l'AGCS de l'OMC, les gouvernements ont indiqué les obstacles techniques qu'ils voulaient faire inclure à la liste de réserves. Cette liste contient un inventaire des normes techniques qui pourraient être comparées et utilisées comme base de négociation dans un but d'harmonisation (ministère du Développement économique et du Commerce de l'Ontario, 2005).

Pour faire avancer la concordance des barrières commerciales, il faudra faire des choix difficiles. Les législateurs provinciaux et territoriaux peuvent être hésitants à céder leurs pouvoirs dans ce domaine en reconnaissant les normes d'autres administrations ou règlements régis par des organismes nationaux comme l'Association canadienne de normalisation. Ironiquement, la plupart des provinces considèrent que leurs propres normes sont les plus rigoureuses au pays et refusent de les « assouplir ».

Il existe une solution à une approche « ascendante » d'uniformisation des normes techniques : obliger la reconnaissance mutuelle. Il existe une foule d'exemples d'administrations qui ont adopté cette méthode. Un accord conclu en 1992 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements d'État de l'Australie (l'ARM) prévoyait la reconnaissance mutuelle des normes relatives aux biens et aux professions. Cinq ans plus tard, l'Australie a accepté de reconnaître les normes de réglementation de la Nouvelle-Zélande en matière de produits et services dans le cadre de l'Accord de reconnaissance réciproque des pays riverains de la mer de Tasman (le TTMRA). La Commission de la productivité de l'Australie propose une description de cette initiative :

> Contrairement au Canada, où la reconnaissance mutuelle se fait selon le principe du cas par cas, en vertu de l'ARM et du TTMRA, l'ensemble des professions et des biens réglementés peuvent faire l'objet d'une reconnaissance mutuelle, à moins d'avis contraire. En limitant la portée et en choisissant le modèle d'abstention volontaire,

l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont conçu un modèle sans fardeau administratif qui évite les négociations prolongées. (Australie, 2003)

Les accords conclus en Australie et en Nouvelle-Zélande ne s'appliquent qu'à la vente de biens et à l'agrément de professionnels. Ils ne touchent pas à des questions comme le mode de vente, le transport, l'entreposage, la manutention, l'inspection ou l'usage, ni à la façon d'offrir ou d'administrer un service. Par opposition, les accords de reconnaissance mutuelle de l'Union européenne s'appliquent à toutes les mesures susceptibles de restreindre la vente. L'Union européenne exige que les États membres reconnaissent mutuellement une foule de normes d'agrément et d'octroi de permis d'exercice. Les directives de l'UE prévoient des normes communes de contrôle des télécommunications et du transport routier et aérien.

L'ACIMMO adopte aussi une approche positive de concordance des mesures techniques en faisant en sorte que la concordance mutuelle soit une condition par défaut, à moins d'avis contraire explicite dans les mesures provinciales. Dans l'examen des lois de réglementation, les deux provinces ont répertorié de nombreuses mesures divergentes qui n'avaient ni queue ni tête et qui étaient faciles à rectifier. Par exemple, les deux provinces stipulaient que les ouvriers d'un champ pétrolifère devaient avoir une trousse de premiers soins sur place, mais les deux provinces avaient des exigences différentes quant au contenu des trousses. Lorsqu'on a remarqué cette différence, il a été facile d'établir une norme commune.

Réglementation des valeurs mobilières

Au Canada, les valeurs mobilières sont régis différemment d'une province et d'un territoire à l'autre. Les sociétés voulant émettre des titres au Canada doivent se conformer aux exigences de 13 législateurs distincts et payer les droits à chacun d'eux. Cela entraîne des coûts supplémentaires en honoraires professionnels et en rémunération de cadres. Il y a aussi des retards dans le classement et la mise en marché des titres. Ce système de réglementation fragmenté pourrait également dissuader des investisseurs étrangers et entraîner des relâchements dans l'application des règles.

La création d'une seule commission nationale des valeurs mobilières est un important enjeu pour la communauté des affaires. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario ont formé des comités pour sensibiliser davantage la population à ce problème et recommander des moyens de mettre en place un régime de réglementation uniforme[4]. Le ministre fédéral des Finances (Flaherty, 2006) a souligné le besoin d'une seule commission nationale des valeurs mobilières dans de récents discours et dans son dernier budget.

[4] En 2003, le ministre fédéral des Finances a créé le Comité de personnes averties, chargé d'évaluer de façon indépendante quelle structure de réglementation des valeurs mobilières servirait le mieux les intérêts du Canada. En 2005, le ministre de l'Ontario responsable de la réglementation des valeurs mobilières a créé le Groupe Crawford pour un seul législateur des valeurs mobilières au Canada afin de recommander un modèle comprenant un seul législateur des valeurs mobilières, un ensemble de lois communes sur les valeurs mobilières et un barème tarifaire uniforme.

Au cours des années, les provinces et les territoires ont cherché à rationaliser le fardeau de réglementation et à communiquer de l'information, mais les émetteurs de valeurs mobilières se heurtent toujours à un processus coûteux et lourd et à des résultats imprévisibles. En 2004, certaines provinces ont signé le Régime de passeport des valeurs mobilières, qui permet aux émetteurs de négocier avec un seul législateur et les exempte des exigences légales des autres administrations. Toutefois, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, qui représente 83 % du total de la capitalisation boursière inscrite au Canada, insiste toujours pour appliquer son contrôle à elle et refuse de reconnaître les résultats d'une autre commission.

Une étude préparée par Charles River Associates (2003) a conclu que l'entrée en fonction d'un seul législateur national appuyé par des bureaux régionaux permettrait aux Canadiens d'économiser 45 millions de dollars par année en dépenses de réglementation. De plus, les émetteurs TSX et TSX Venture Exchange épargneraient 14 millions de dollars par année en frais de contrôle.

Investissements

Dans certaines provinces, l'approbation de certains investissements est conditionnelle à l'emploi local ou aux achats locaux. C'est le cas des projets de pétrole et de gaz naturel à Terre-Neuve-et-Labrador, des projets d'exploration pétrolière en Nouvelle-Écosse et des exploitations minières au Nouveau-Brunswick. L'Alberta impose également des restrictions aux sociétés pétrochimiques qui font l'extraction des hydrocarbures du gaz naturel transmis dans la province. Les gouvernements territoriaux imposent de nombreuses conditions d'emploi local ou d'achats locaux, en particulier pour les investissements dans les ressources. Les gouvernements affirment qu'ils font preuve de discrétion dans l'application de ces exigences et qu'il arrive souvent qu'ils ne s'en préoccupent pas en période de pénurie de main-d'œuvre comme c'est le cas actuellement. Toutefois, ces règles demeurent théoriques.

Les restrictions aux investissements ne se limitent pas aux développements des ressources. La Nouvelle-Écosse se réserve le droit de restreindre la propriété des régions côtières récréatives. L'Île-du-Prince-Édouard prélève diverses taxes sur les avoirs commerciaux des résidents et des non-résidents.

Probablement que les négociations sur le chapitre de l'ACI sur l'énergie, qui s'achèvent, répondront aux exigences d'investissements dans les secteurs du pétrole et du gaz naturel. En ce qui a trait aux restrictions aux investissements en général, l'UE interdit les exigences de contenu local et de traitement local, et en vertu du GATT et de l'ALENA (Goodman et Frost, 2000). Voilà une option que l'ACI doit songer à mettre en place.

L’ACCORD SUR LE COMMERCE, LES INVESTISSEMENTS ET LA MOBILITÉ DE LA MAIN-D’ŒUVRE ENTRE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET L’ALBERTA

En avril 2006, la Colombie-Britannique et l’Alberta se sont entendues sur les détails de l’Accord sur le commerce, les investissements et la mobilité de la main-d’œuvre (ACIMMO). Ce dernier est entré en vigueur en avril 2007, et certaines dispositions n’entreront en vigueur qu’en avril 2009. C’est l’insatisfaction générale de l’architecture de l’ACIMMO de même que la lenteur de la mise en place de l’ACI qui ont motivé ces deux provinces à conclure l’ACIMMO (Conference Board du Canada, 2005).

L’architecture de base de l’ACIMMO est assez différente de celle de l’ACI. Toutes les mesures qui restreignent le commerce, les investissements et la mobilité de la main-d’œuvre ou qui leur nuisent s’exposent aux mesures disciplinaires de l’ACIMMO, à moins qu’elles en soient explicitement exclues. En vertu de l’ACI, dans la plupart des cas, seules les mesures explicitement incluses sont celles qui sont visées par l’accord.

L’ACIMMO est plus strict que l’ACI dans les domaines suivants :

- Dans le domaine des investissements, les investisseurs de l’Alberta et de la Colombie-Britannique ne seront plus tenus d’ouvrir des bureaux locaux ou de maintenir en poste des agents locaux. L’ACIMMO élimine également le besoin de séparer l’immatriculation des entreprises pour les investisseurs et les propriétaires d’entreprise des deux provinces.

- Les subventions aux entreprises sont assujetties à des mesures disciplinaires plus strictes que celles de l’ACI. Les parties n’ont pas le droit d’offrir de subventions pour attirer ou encourager la réinstallation des entreprises à but lucratif dans l’autre province ou d’offrir un avantage à une entreprise par rapport à un concurrent de l’autre province. Le Code de conduite en matière de stimulants de l’ACI s’applique principalement aux mesures antimaraudage et offre d’importantes exemptions, notamment pour les subventions aux entités culturelles et les perspectives de développement régional.

- Les marchés publics sont régis de façon plus vague en vertu de l’ACIMMO qu’en vertu de l’ACI. Le seuil de l’ACIMMO pour l’examen des biens est de 10 000 $, comparativement à 25 000 $ en vertu de l’ACI, et de 75 000 $ pour les services, comparativement à 100 000 $ selon l’ACI. De plus, l’ACIMMO couvre les marchés liés à la privatisation des services, des entreprises ou des actifs gouvernementaux. Il établit également un mécanisme de demandes de propositions communes.

- Les dispositions de l’ACIMMO sur l’énergie prévoient une accessibilité et une utilisation non discriminatoires des biens et des services énergétiques à destination, en provenance, à l’intérieur ou dans l’ensemble du territoire de

chaque province. Les dispositions de l'ACI sur l'énergie feront l'objet de futures négociations.

- L'ACIMMO répond à des problèmes précis dans le secteur des transports. Il stipule que les véhicules commerciaux immatriculés dans une province seront automatiquement reconnus et autorisés à circuler dans l'autre.

- Tandis que l'ACIMMO ne contient pas de dispositions précises par rapport à l'agriculture, on présume que l'agriculture fait partie des règles générales qui régissent le commerce. Par conséquent, les deux provinces chercheront à harmoniser l'ensemble des normes et des règlements sur l'agriculture.

- Les règles et normes qui ne se rapportent pas à l'agriculture seront également harmonisées, et les deux provinces éviteront la mise en place de nouvelles mesures qui pourraient nuire au commerce ou aux investissements. Voilà une approche qui contraste celle de l'ACI, qui consiste à négocier l'inclusion de normes selon le principe du cas par cas.

- L'ACIMMO contient un mécanisme de règlement des conflits plus efficace que celui de l'ACI. Comme l'ACI, l'ACIMMO encourage le règlement des conflits par la consultation et la médiation. Toutefois, les conflits qui ne peuvent être réglés de cette manière dépendent, en vertu de l'ACIMMO, de la décision rendue par un groupe d'arbitres ayant force exécutoire. Ces groupes d'experts peuvent ordonner un dédommagement pécuniaire pouvant atteindre 5 millions de dollars à des entreprises et à des particuliers qui réussissent à contester un obstacle au commerce, aux investissements ou à la mobilité de la main-d'œuvre sur le marché intérieur.

L'ACIMMO a forcé d'autres parties à observer de plus près les délais de l'ACI et à conclure leurs transactions inachevées avec une nouvelle détermination. Le niveau d'enthousiasme par rapport à l'ACIMMO varie d'une province à l'autre, certaines croyant que l'ACIMMO n'est pas utile parce qu'il invite les gouvernements à ne pas se soumettre au programme de l'ACI.

Les provinces et les territoires procèdent également à l'examen de l'ACIMMO puisque, en vertu de la clause 1800 de l'ACI sur l'adhésion, d'autres parties pourraient choisir de se joindre à cet accord bilatéral. Pour l'instant, la possibilité est mince, quoique plusieurs provinces ont eu des discussions préliminaires avec la Colombie-Britannique et l'Alberta. La plupart croient que l'ACIMMO est fait sur mesure pour la Colombie-Britannique et l'Alberta et qu'il s'appliquerait moins aux autres régions du Canada.

Selon un scénario plus probable, les parties importeraient certains éléments de l'ACIMMO et les intégreraient à l'ACI. Certains ont exprimé leur intérêt pour certaines sections de l'accord, notamment les dispositions sur l'énergie et le règlement des conflits de l'ACIMMO. Le récent Accord intérimaire sur le commerce intérieur des produits agricoles et alimentaires,

signé par six provinces, adopte passablement la même approche que l'ACIMMO par rapport à l'agriculture.

D'autres gouvernements sont préoccupés par certaines parties de l'ACIMMO. Par exemple, on a indiqué que la définition des subventions aux entreprises contenue dans l'ACIMMO est incompatible avec celle établie dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC. On craint particulièrement que cette divergence puisse faire en sorte que le Canada soit contesté par ses partenaires étrangers en vertu de l'OMC. De façon plus générale, en ce qui a trait aux subventions, certaines parties auraient du mal à accepter les mesures disciplinaires strictes imposées par l'ACIMMO, d'autant plus qu'elles concernent l'aide au développement régional.

Une récente étude du Conference Board (2005) commandée par le gouvernement de la Colombie-Britannique a évalué l'incidence probable de l'ACIMMO et conclu que ce dernier pourrait ajouter 4,8 milliards de dollars au PIB réel de la province et créer 78 000 nouveaux emplois en Colombie-Britannique. Le Conference Board fonde cette estimation sur un sondage auprès de six ministères et de quatre entreprises privées de la province, qui devaient évaluer l'incidence des dispositions de l'ACIMMO sur une échelle de sept points variant de -3 à +3, -3 indiquant un problème considérable (incidence négative supérieure à 10 % du PIB), -2 un problème moyen (incidence négative de 5 à 10 % du PIB), -1 un problème mineur (incidence négative de 0 à 5 % du PIB), 0 une incidence nulle ou sans objet, +1 un faible avantage (incidence positive de 0 à 5 % du PIB), +2 un avantage moyen (incidence positive de 5 à 10 % du PIB), et +3 un problème considérable (incidence positive supérieure à 10 % du PIB). On a évalué les résultats du sondage avec jugement pour attribuer une cote aux diverses industries et régions, et les calculs ont donné une cote globale de 0,76, la somme pondérée des cotes attribuées au secteur et à la région. L'application du facteur 0,76 à 5 % du PIB – 1 selon l'échelle – s'est traduite par une incidence globale sur l'économie provinciale de 3,8 % ou 4,8 milliards de dollars. Cette estimation est bien loin des autres estimations de l'incidence de l'élimination des obstacles au commerce intérieur. Les estimations exagérées obtenues par le Conference Board s'expliquent sans doute par plusieurs problèmes techniques de méthodologie, qui ont été recensés (Grady, 2007).

RECOMMANDATIONS EN VUE DES RECHERCHES FUTURES

Sans estimations fiables et à jour du coût des obstacles au commerce intérieur, il est difficile de réellement faire avancer la libéralisation du commerce intérieur. Les militants qui s'opposent aux réductions des obstacles peuvent admettre que les barrières commerciales n'ont pas de conséquences et qu'il ne vaut pas la peine de s'en préoccuper. Ceux en faveur des réductions radicales peuvent créer un état de crise qui n'aide pas à faire avancer la réputation du Canada auprès des investisseurs canadiens et étrangers. Il n'y a pas de doute que des estimations crédibles aideraient beaucoup le débat politique en permettant aux décideurs de concentrer leurs énergies sur les obstacles qui créent le plus de dommages sur le plan économique.

Il y a plusieurs approches auxquelles les chercheurs pourraient avoir recours pour mesurer le coût des obstacles.

Il y a notamment l'approche d'études de cas. Les organisations de gens d'affaires compilent des renseignements fournis par les sociétés sur le coût du chevauchement et du dédoublement de la réglementation. Par exemple, Enbridge Inc. a calculé que, chaque année, elle doit ajouter des coûts de dédoublement de 5 à 10 millions de dollars à ses frais de justice et à la main-d'œuvre dont elle a besoin pour se conformer aux exigences des diverses administrations (Conference Board, 2005, p. 24). Il existe aussi des mesures des coûts selon les revenus d'entreprises perdus dans les sociétés qui n'ont pas l'autorisation de transiger dans d'autres provinces à cause des exigences de réimmatriculation ou d'observation de normes différentes.

L'approche d'études de cas est utile parce qu'elle est ciblée sur des obstacles précis qui méritent qu'on leur prête attention. Voilà une approche essentielle dans l'établissement des priorités de négociation. Il ne s'agit toutefois pas du meilleur moyen de dresser un portrait des coûts économiques généraux. Même si les estimations anecdotales pouvaient être compilées de façon fiable, il est difficile d'obtenir des estimations globales des pertes d'efficacité économique à partir d'estimations spécifiques.

Une seconde approche consisterait à mettre à jour les travaux réalisés par Whalley (1984, 1995) et d'autres experts. L'approche de Whalley demeure théoriquement valide si le niveau de protection offert par les obstacles au commerce a diminué avec le temps. Dans le domaine des marchés, il n'y a plus de préférences explicites sur les prix quant aux marchés régis par l'ACI, comme c'était le cas lorsque les estimations originales ont été produites. Toutefois, pour les marchés exclus, et même dans les secteurs réglementés, il est raisonnable de supposer qu'un certain niveau de préférence régionale pourrait persister et qu'il serait possible de le quantifier. Voilà certainement le point de vue des membres de la communauté des affaires. Pour estimer l'effet global des préférences régionales dans les marchés sur les contribuables, les chercheurs devraient appliquer un facteur prix aux préférences relatives aux marchés. Cela serait également le cas dans les pratiques préférentielles relatives aux boissons alcoolisées et à l'agriculture. Il faudrait également poser des hypothèses sur l'élasticité de l'offre et de la demande.

Les modèles informatisés d'équilibre général (EG) pourraient également servir à vérifier de façon empirique les gains découlant d'une croissance du commerce. Plusieurs études se sont servies d'un modèle d'EG pour estimer les effets de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et de l'Accord de libre-échange nord-américain. Si ces études ont révélé des gains nets de la libéralisation du commerce, les résultats diffèrent si on se fie aux hypothèses posées sur la nature de la concurrence et la possibilité d'exploiter des économies d'échelle. Les modèles d'EG peuvent être de nature statique ou dynamique, les modèles dynamiques cherchant à saisir les effets de l'accumulation de capitaux et du transfert de connaissances.

La difficulté d'appliquer les modèles d'EG à la situation du commerce intérieur tient au fait qu'il n'y a pas de tarifs à éliminer. Par conséquent, il faut poser des hypothèses pour convertir les barrières non tarifaires en équivalents tarifaires et estimer les incidences sur les prix

puisque nous devons inclure des chocs de prix dans les modèles afin de calculer les effets de l'évolution du régime commercial.

Les effets des barrières non tarifaires sur les prix ont été examinés par Copenhagen Economics (2005) dans son étude exhaustive du coût des obstacles au commerce dans le secteur des services dans l'UE. Au cours de la première phase de cette étude, on a compilé une base de données détaillées des restrictions dans le marché intérieur en interrogeant des entreprises. Ces restrictions ont été classifiées en plus de 40 sous-catégories. À l'aide d'une méthode d'indices, les restrictions ont été converties en mesures quantitatives : les indices de restrictivité du marché interne dans les services (IRMIS). À la deuxième phase, les valeurs de l'IRMIS ont été converties en équivalents tarifaires qui mesuraient les effets économiques des obstacles dans les services. À la dernière étape, les équivalents tarifaires ont servi à calculer les effets de la réduction des obstacles dans un modèle informatisé d'équilibre général sur l'ensemble de l'économie.

Le modèle de Copenhagen a analysé plusieurs scénarios politiques différents pour réduire les obstacles au commerce dans les services, notamment la Directive sur les services proposée par la Commission, qui prévoit la liberté d'installation des fournisseurs de services et la libre circulation des services. Les résultats ont démontré que l'adoption de cette directive augmenterait la consommation dans l'UE de 0,6 % et la porterait à 37 milliards d'euros. La productivité augmenterait également, si bien qu'il y aurait des pertes d'emplois dans certains secteurs. L'augmentation nette de l'emploi serait de 600 000 emplois. La production augmenterait dans tous les secteurs de l'économie de l'UE, et la valeur totale ajoutée au secteur des services augmenterait de 33 milliards d'euros.

Si l'approche de Copenhagen Economics est attrayante, il serait difficile de l'appliquer à la situation au Canada sans prévoir un plan de match plus clair pour la réduction des obstacles. Dans son étude de l'UE, Copenhagen Economics a analysé le statu quo par rapport à la Directive sur les services proposée par la Commission. En l'absence d'un objectif semblable pour le Canada, les chercheurs devraient décider eux-mêmes quelles sont les règles nécessaires et quelles sont celles qui sont superflues. Si rares sont ceux qui indiqueraient qu'il n'est pas souhaitable d'affecter des inspecteurs dans les abattoirs, par exemple, combien faudrait-il d'inspecteurs pour considérer qu'il y en a trop? Il serait peut-être possible de mesurer l'effet d'une réglementation sur l'ensemble de l'économie, mais il est beaucoup plus difficile de mesurer les effets d'une réglementation excessive.

Dans son évaluation des obstacles à la concurrence sur la productivité au Canada, le Conference Board (2005) n'est pas tombé dans le piège puisqu'il a comparé le régime de réglementation du Canada à celui des États-Unis. Il a comparé les prix canadiens et américains d'une série de produits et services et, après avoir corrigé des facteurs comme les impôts indirects, le taux de change et les frais de transport, a attribué les différences de prix observées aux niveaux de réglementation. Le Conference Board a démontré que l'écart de réglementation entre le Canada et les États-Unis atteignait 15 %. Cette étude a probablement exagéré les obstacles à la concurrence au Canada puisqu'elle ne tenait pas compte d'autres facteurs, comme le climat plus rigoureux, les taux d'imposition plus élevés, la plus petite échelle ou les normes de

réglementation généralement plus strictes du Canada, tous des facteurs qui pourraient expliquer une partie des différences de prix.

L'étude du Conference Board n'a pas cherché à isoler les effets des obstacles au commerce intérieur sur les différences de prix. La méthode utilisée pourrait avoir un certain mérite si elle était utilisée pour étudier les obstacles internes puisque des différences de prix persistantes entre les régions pourraient très bien indiquer qu'il y a des obstacles à la concurrence. Cette approche pourrait être prometteuse pour l'évaluation du niveau de protection offert aux producteurs laitiers de chaque province et territoire notamment. Des écarts de prix considérables d'un bout à l'autre du pays indiqueraient que les forces naturelles de l'arbitrage ont été contrées par la présence de barrières.

Au bout du compte, il n'y a pas de méthode prépondérante à privilégier. La méthode employée dépend plutôt de l'utilisation qu'on veut faire des estimations. Les études de cas et les sondages auprès des entreprises sont la meilleure approche si l'objectif est d'établir des priorités de négociation. Les modèles d'EG sont à privilégier parce qu'ils constituent une seule estimation des effets généraux (en tenant compte d'effets directs et indirects), si bien qu'ils peuvent montrer le niveau d'importance d'un obstacle. Toutefois, pour être vraiment utiles, les modèles d'EG ont besoin d'estimations fiables de l'incidence directe de l'ensemble des obstacles les plus importants, des données qui n'existent malheureusement pas.

Pour progresser dans certains domaines, il faut probablement des approches adaptées. La communauté des affaires a établi que le chevauchement des mesures et des règles techniques était la plus importante entrave des entreprises. Il faut d'abord adopter une approche exhaustive pour cerner ces mesures et évaluer le niveau de protection qu'elles offrent. La prochaine étape consiste à évaluer les effets de la réduction des obstacles à un quelconque niveau inférieur nouveau. La décision quant au choix de ce niveau est une question de facteurs politiques. Voilà le plus important problème sur le plan de la recherche.

OPTIONS POUR AMÉLIORER LE COMMERCE INTÉRIEUR

Il se peut bien que des événements économiques dictent le programme de commerce intérieur au cours des dix prochaines années. Les pénuries de main-d'œuvre font en sorte qu'il est très difficile de répondre à la demande dans les grands projets et compliquent la tâche des fournisseurs de services partout au Canada. Des questions comme les obstacles au transport des matériaux industriels et de construction lourds aux frontières suscitent l'intérêt des représentants provinciaux et territoriaux. Il en est de même pour les craintes selon lesquelles le système de réglementation fragmenté du Canada projette une image négative du Canada aux investisseurs étrangers. Ainsi, à l'exception du secteur agricole, il semble y avoir moins d'intérêt pour les politiques protectionnistes visant à créer de l'emploi qu'il y a dix ans et davantage d'importance accordée à la réduction des barrières qui n'ont pas leur raison d'être.

La réalisation de progrès considérables pourrait bien dépendre de la décision des parties d'abandonner ou de maintenir l'actuel modèle de négociation. L'ACI est essentiellement un accord politique qui offre un cadre de discussion aux gouvernements. Certains prétendent que le

modèle des « meilleurs efforts » de l'ACI est le plus pratique puisqu'il respecte les pouvoirs constitutionnels légitimes des gouvernements membres. Si on y avait inclus des règles plus rigoureuses sur les chapitres et un mécanisme de règlement des conflits ayant force exécutoire, les parties auraient pu refuser de respecter les engagements qu'ils avaient pris ailleurs dans l'accord. Les consultations publiques menées par le Secrétariat du commerce intérieur en 2002 ont révélé qu'à l'exception des représentants des entreprises, les participants et les experts étaient nettement en faveur du maintien de l'ACI comme accord politique plutôt que légal (Secrétariat du commerce intérieur, 2002, p. 9).

Certains militants de l'approche actuelle déclarent même que le renforcement de l'ACI comporte un danger réel. Dans la mesure où il est incompatible avec les obligations du Canada en matière de commerce international, les gouvernements étrangers pourraient s'en servir pour contester les mesures du gouvernement. Scott Sinclair (2001) indique que c'est ce qui s'est produit dans le conflit de l'ALENA opposant un investisseur et un État au sujet des mesures du Canada sur l'ajout de MMT au carburant.

Selon le point de vue opposé, le modèle d'établissement de consensus de l'ACI a atteint la limite de sa capacité. Les critiques font état de l'absence de règles dans des domaines importants, comme l'agriculture et l'énergie, et de progrès minimes réalisés dans l'élargissement du champ d'application de l'accord. Si la création du Conseil de la Fédération a ajouté un certain incitatif politique essentiel, il arrive souvent qu'il n'y a pas de liens entre la volonté des ministres et la capacité des responsables de faire valoir leur point à la table de négociation. Pour être juste, la vaste étendue des règles et des normes fait en sorte qu'il est très difficile de réaliser des percées dans les négociations en vertu du modèle « ascendant » de l'ACI.

Selon certains, ce qu'il faut, c'est que les parties remplacent la structure de l'ACI par le modèle de fardeau inversé adopté par l'ACIMMO et actuellement en place dans l'ALENA et les accords de l'OMC. Plutôt que de ne rien inclure dans sa protection à moins d'une négociation en ce sens, ce que l'ACI fait dans la plupart des cas, cet accord devrait faire en sorte que la reconnaissance mutuelle soit la situation qui prévaut, à moins d'exceptions établies en vertu des négociations. On pourrait ajouter un mécanisme de règlement des conflits qui promet aux parties un résultat définitif et ayant force exécutoire si les gouvernements ne remplissent pas leurs obligations. Ce sont donc les gouvernements qui porteraient le fardeau de remédier au nombre important de normes qui se chevauchent, la situation qui inquiète la communauté des affaires.

Certains maintiennent que les gouvernements devraient considérer les problèmes constitutionnels comme un moyen d'éliminer les obstacles. Les clauses sur le commerce et la suprématie de la constitution des États-Unis servent, avec succès, à remettre en question la constitutionnalité des décisions des États qui influent sur le commerce inter-États. Dans l'UE, le Traité de Rome comporte des dispositions qui interdisent les mesures « susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire » et ces dernières sont utilisées par les plaideurs pour militer en faveur de la libéralisation du commerce. Voilà un domaine qui n'a pas été exploré au Canada, principalement parce que les experts en droit sont incertains des pouvoirs de l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cet article, qui précise que « tous articles du crû, de la provenance ou

manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces », selon les interprétations, ne s'applique qu'aux tarifs et aux taxes sur le commerce interprovincial.

Entre-temps, le meilleur espoir de progression réside dans la création d'accords bilatéraux et multilatéraux comme l'ACIMMO et le récent Accord intérimaire sur l'agriculture. Ainsi, les parties d'optique commune peuvent contourner l'exigence d'un consensus unanime de l'ACI. D'autres gouvernements peuvent signer ces accords plus tard, ou encore, des éléments des accords bilatéraux et multilatéraux peuvent être importés dans l'ACI. Le vent de progrès encouragé par le Conseil de la fédération sera également très utile. Le plan d'action qui en résultera, établi par le Comité du commerce intérieur et acheminé par le premier ministre Doer au CDF dans une lettre, confirme qu'il y a effectivement un engagement renouvelé à prendre des mesures dans des délais précis (Conseil de la fédération, 2006).

RÉFÉRENCES

Australia, Productivity Commission (2003) *Evaluation of the Mutual Recognition Schemes, Research Report,* Canberra, p. xv.

Beaulieu, Eugene, Jim Gaisford et Jim Higginson (2003) *Interprovincial Trade Barriers in Canada: How Far Have We Come? Where Should We Go?* Van Horne Institute for International Transportation and Regulatory Affairs.

Bonsor, Norman C. (1994) « Big Wheels Stalling: How Bad are Barriers to Commercial Transportation Between the Provinces? » In Filip Palda (éd.) *Provincial Trade Wars: Why the Blockade Must End.* Institut Fraser, Vancouver.

Brown, Douglas (2001) « Comparaison de la réforme de l'union économique : Canada, Australie et Union européenne », in *Un Canada performant : Les défis du commerce intérieur et de la mobilité,* conférence parrainée par le Secrétariat du commerce intérieur. http://www.ait-aci.ca/index_fr/initiatives.htm

Canada West Foundation (2006) *Les événements à venir : la transformation de l'économie de l'Ouest du Canada.*

Chambre de commerce du Canada (2004) *Obstacles au libre-commerce au Canada : une étude des barrières au commerce intérieur,* novembre. http://www.chamber.ca/cmslib/general/InternalTrade041108.pdf

Chambre de commerce du Canada (2004) *Examples of Existing Internal Trade Barriers in Canada* (janvier).

Charles River Associates (2003) « L'effet des organismes de réglementation multiples sur l'application des lois sur les valeurs mobilières au Canada », monographie préparée à l'intention du Comité de personnes averties, 21 octobre, http://www.wise-averties.ca/reports/CPA 10.pdf

COMPAS (2004) *Inter-provincial Trade Barriers : Seriously Damaging to the Economy and Standard of Living and Almost as Harmful as Canada-U.S Trade Barriers,* BDO Dunwoody/Chamber Weekly CEO/Business Leader Poll, publié dans le *Financial Post,* 13 septembre.

Conference Board du Canada (2005) *An Impact Assessment of the British Columbia/Alberta Trade, Investment and Labour Mobility Agreement,* septembre.

Conference Board du Canada (2006) *Death by a Thousand Paper Cuts: The Effect of Barriers to Competition on Canadian Productivity,* mai.

Copeland, Brian R. (1998) *Interprovincial Barriers to Trade : A Review of the Evidence*, communication présentée au ministère de l'Emploi et de l'Investissement de la Colombie-Britannique, janvier.

Copenhagen Economics (2005) *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, janvier.

Conseil de la fédération (2006) *Progress Report Letter Following CIT Meeting*, 3 octobre, www.councilofthefederation.ca.

Engel, Charles et John H. Rogers (1996) « How Wide is the Border? » *American Economic Review*, 86 : pp. 1112-25.

Flaherty, Jim (2006) Allocution de l'honorable Jim Flaherty, ministre des Finances, devant les membres de la Chambre de commerce de Halifax, 19 juin, http://www.fin.gc.ca/news06/06-0252f.html

Affaires étrangères et Commerce international Canada (2007) *Préférences des États en matière de passation de marchés.* http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/sell2usgov/statelawsreg-en.asp.

Goodman Richard M. et John M. Frost (2000) *International Economic Agreements and the Constitution*, Institute for International Economics (février). http://www.iie.com/publications/wp/00-2.pdf

Grady, Patrick et Kathleen Macmillan (1998) « Why is Interprovincial Trade Down and commerce international Up? » *Canadian Business Economics* (été) pp. 1-10.

Grady, Patrick et Kathleen Macmillan (2007) « Inter-provincial Barriers to Labour Mobility in Canada: Policy, Knowledge Gaps and Research Issues », communication préparée pour Industrie Canada et Ressources humaines et Développement social Canada, 6 février.

Helliwell, John F (1996) « Do National Borders Matter for Quebec's Trade? » *Revue canadienne d'économique*, 29 : pp. 507-22.

Helliwell,, John F., Frank C. Lee et Hans Messinger (1999) *Incidence de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le commerce interprovincial*, document n° 5 du Programme des publications de recherche d'Industrie Canada : perspectives sur le libre-échange nord-américain, avril.

Secrétariat du commerce intérieur (2002) *Rapport sur le projet de consultations publiques*, printemps, p. 10. http://www.ait-aci.ca/index_fr/initiatives.htm

Secrétariat du commerce intérieur (2007b), *Progrès*, http://www.ait-aci.ca/index_fr/progress.htm.

Fonds monétaire international (2005) *Canada : Selected Issues*, Country Report No. 05/116, mars.

Manitoba, minsitère des Finances (2006) *Le Budget 2006 du Manitoba* http://www.gov.mb.ca/finance/budget06/modern/modern08.fr.html

MARCAN (2006) *Sommaire des marchés déclarés*, 5 juin. http://www.marcan.net/index_fr/procure.htm

McCallum, John (1995) « National Borders Matter : Canada-U.S. Regional Trade Patterns » *American Economic Review*, 85 615-23.

Ministère du Développement économique et du Commerce de l'Ontario (2005) *Canadian Internal Trade Initiative : Harmonizing Provincial Technical Regulations, A Targeted Approach.* (11 mai).

Rutley, Todd (1991) « Canada 1993 : plan pour la création d'un marché économique unifié au Canada », *Rapport sur le commerce interprovincial de l'Association des manufacturiers canadiens.*

Sinclair, Scott (2001) « Le marché interne canadien – un bilan » in *Un Canada performant : Les défis du commerce intérieur et de la mobilité*, conférence parrrainée par le Secrétariat du commerce intérieur. http://www.ait-aci.ca/index_fr/initiatives.htm

Whalley, John (1983) « Induced Distortions of Interprovincial Activity : An Overview of Issues » and « The Impact of Federal Policies on Interprovincial Activity », in M.J. Trebilcock *et coll. (éds.), Federalism and the Canadian Economic Union.* Ontario Economic Council.

Whalley, John (1995) *Barrières interprovinciales au commerce et considérations sur la croissance endogène*, communication présentée à la conférence sur la croissance endogène et la conception de politiques d'Industrie Canada, mars.