
L'art de l'État VI

Les politiques commerciales du
Canada au carrefour des nouvelles
réalités mondiales

Stephen Tapp, Ari Van Assche et

Robert Wolfe

Introduction et conclusion traduites de l'ouvrage
collectif *Redesigning Canadian Trade Policies for New
Global Realities*

© Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), 2017
irpp.org/fr

Conception graphique : Schumacher Design et Anne Tremblay
Dessin de la couverture : Normand Cousineau

Ce tiré à part est la traduction de l'introduction et de la conclusion de l'ouvrage collectif *Redesigning Canadian Trade Policies for New Global Realities*, sous la direction de Stephen Tapp, Ari Van Assche et Robert Wolfe, publié en avril 2017.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Table des matières

Préface	v
Remerciements	vii
Aperçu des résultats de recherche	1
Annexe : Résumé des orientations recommandées par les auteurs	37
Notes	39
Feuille de route d'une politique commerciale plus inclusive	41
Annexe : Aperçu des recommandations des directeurs	81
Notes et références	82
Les auteurs	87

Préface

LES ÉCHANGES ET LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX SONT INDISPENSABLES À LA prospérité du Canada. Mais plusieurs orientations adoptées de longue date dans ces domaines se heurtent à de nouvelles réalités mondiales, notamment la montée du protectionnisme des deux côtés de l'Atlantique. De fait, de nombreux citoyens des économies avancées s'estiment lésés par la mondialisation des échanges. D'où l'urgence d'examiner en profondeur ces réalités inédites et les moyens de répondre aux défis qu'elles soulèvent.

Ce tiré à part résulte d'un ambitieux projet de recherche interdisciplinaire de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), qui a donné lieu à la publication de *Redesigning Canadian Trade Policies for New Global Realities*, un ouvrage collectif — le sixième volume de la collection L'art de l'État de l'IRPP — dirigé par les spécialistes Stephen Tapp (IRPP), Ari Van Assche (HEC Montréal) et Robert Wolfe (Université Queen's). Regroupant les travaux innovants de plus de trente experts de huit pays, il analyse les tendances émergentes du commerce international, des technologies et du pouvoir économique, de même que leur incidence sur le Canada et ses politiques publiques.

Réunissant la traduction française de l'introduction et de la conclusion de l'ouvrage, ce tiré à part détaille les principaux résultats de recherche et propose aux responsables de la politique commerciale canadienne un cadre d'action axé sur le commerce inclusif.

L'extrême incertitude qui plane actuellement sur les échanges internationaux nous impose de définir avec lucidité et détermination les priorités à long terme de la politique commerciale du pays. En publiant cet ouvrage, nous visons justement à susciter un fructueux débat sur l'élaboration d'une politique qui dynamisera notre économie au profit de tous les Canadiens.

Je remercie sincèrement Stephen Tapp, Ari Van Assche et Robert Wolfe des années de patients efforts qu'ils ont consacrés à un ouvrage exigeant et nécessaire, particulièrement au regard de la récente actualité.

*Graham Fox, président et chef de la direction
Institut de recherche en politiques publiques*

Remerciements

LA PUBLICATION DE CET OUVRAGE COLLECTIF A ÉTÉ RENDUE POSSIBLE GRÂCE AU TRAVAIL d'une équipe soudée de l'IRPP, notamment France St-Hilaire, vice-présidente à la recherche, Suzanne Ostiguy McIntyre, vice-présidente aux opérations, Francesca Worrall, coordonnatrice à l'édition, et Chantal Letourneau, responsable de la mise en pages. Nous leur exprimons toute notre reconnaissance

Nous remercions également Michel Beauchamp, qui a assuré la traduction française et a su rendre avec minutie les nuances de nos analyses, dont certaines traitent d'enjeux particulièrement complexes, Paul Lafrance, qui a révisé le texte, et Félice Schaepli, qui a coordonné l'édition de ce tiré à part.

Nous remercions enfin les partenaires externes de ce programme de recherche : Affaires mondiales Canada ; Innovation, Sciences et Développement économique Canada ; le gouvernement de l'Alberta ; la Banque de développement du Canada ; le Conseil canadien des affaires ; Enbridge ; ENSight ; et Exportation et Développement Canada. En nous apportant sans réserve leur soutien financier, tous avaient pleinement conscience qu'ils ne pourraient exercer aucune influence sur les auteurs, leurs sujets d'étude et leurs recommandations. Nous leurs sommes très reconnaissants de cet appui, sans lequel nous n'aurions pu mener à bien un projet de recherche d'une telle ampleur.

Nos décideurs élaborent les politiques du pays dans un contexte sans cesse changeant et en s'appuyant sur des données imparfaites. Nous espérons que cet ouvrage jettera une lumière nouvelle sur les défis qu'ils doivent relever.

Stephen Tapp, Ari Van Assche et Robert Wolfe

Aperçu des résultats de recherche

Stephen Tapp, Ari Van Assche et

Robert Wolfe

L'ÉCONOMIE CANADIENNE ÉTANT RELATIVEMENT PETITE ET OUVERTE, SA CROISSANCE et sa prospérité dépendent essentiellement des échanges et des investissements internationaux, alors même que les approches et les objectifs stratégiques établis depuis longtemps se heurtent à de nouvelles réalités mondiales. Mais s'il faut renforcer la collaboration internationale pour accroître les capacités de production, dynamiser la consommation et stimuler l'innovation, des signes inquiétants laissent penser que la montée du protectionnisme en plusieurs points du globe puisse menacer cette collaboration. Depuis l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, le plus important partenaire commercial du Canada a entamé une vaste réévaluation de ses politiques commerciales en cherchant à reconfigurer les échanges mondiaux au profit des entreprises et des travailleurs américains. Vu l'ampleur des enjeux suscités par la complexité et l'évolution rapide de cette conjoncture inédite, il est indispensable d'en analyser les conséquences en profondeur pour adopter de judicieuses mesures politiques.

Dans cet ouvrage issu d'un projet de recherche pluriannuel de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), 31 spécialistes et chercheurs du pays et de l'étranger examinent l'incidence sur la conjoncture et les politiques canadiennes des changements structurels à long terme et des nouvelles tendances en matière de commerce international, de technologie, de forces économiques et de pouvoir géopolitique. Plusieurs questions interdépendantes sont abordées, comme les nouveaux modèles de gestion nés de la fragmentation et de la mondialisation de la production, la hausse des échanges sous forme d'intrants intermédiaires et de services de même que d'investissements directs étrangers, les changements technologiques et leurs répercussions sur la nature et la provenance des échanges commerciaux, et le déplacement de l'activité économique vers les

marchés émergents, phénomène qui dissémine les pouvoirs et pose de nouveaux défis pour l'économie canadienne mais aussi pour les négociations commerciales internationales et la gouvernance mondiale.

L'ouvrage a trois principaux objectifs. Il vise d'abord à produire de nouvelles données empiriques, puis à définir un cadre analytique permettant d'étudier l'incidence de ses conclusions. Il propose enfin une série de politiques à la fois prospectives, prioritaires et soigneusement conçues, afin de favoriser la croissance et la productivité de l'économie canadienne. Dans ce chapitre initial, nous résumons les conclusions de nos collaborateurs, établies pour la plupart au cours des années 2015 et 2016¹. Dans le chapitre final, nous considérons les résultats et l'incidence de leurs travaux dans le contexte politique du début de 2017, en résumant leurs recommandations à la lumière des derniers événements.

L'ouvrage comprend cinq parties. Les deux premières, qui traitent des échanges à l'échelle des entreprises et des chaînes de valeur mondiales, définissent le cadre global d'analyse, décrivent les nouveaux schémas d'intégration du Canada à l'économie mondiale et expliquent cette évolution sous l'angle des dernières avancées de la recherche universitaire. La troisième partie examine l'incidence de ces nouvelles réalités planétaires sur l'élaboration des politiques commerciales du Canada. Signalons que tous les chapitres de ces trois parties constituent des documents de recherche à part entière, produits par des spécialistes européens et nord-américains de l'économie, du commerce international, du droit et des politiques publiques, ainsi que des chercheurs de différents *think tanks* et organismes gouvernementaux. La quatrième partie regroupe sous forme de courts chapitres les commentaires d'experts et d'intervenants. Enfin, les directeurs de l'ouvrage présentent dans la cinquième partie un résumé des initiatives de recherche et des grandes priorités en matière de politiques.

Le commerce canadien du point de vue des entreprises

DANS LA PREMIÈRE PARTIE DE L'OUVRAGE, LES AUTEURS EXAMINENT LA POLITIQUE commerciale du Canada du point de vue des entreprises. Si la théorie du commerce des années 1980 et 1990 privilégiait les secteurs d'activité, ce qui supposait une forte similitude entre les entreprises d'un même secteur, celle du XXI^e siècle met plutôt l'accent sur les entreprises. Et cette nouvelle approche a révélé d'importantes différences, ou une grande hétérogénéité, aussi bien entre

les entreprises de chaque secteur qu'entre leurs principales activités (comme l'exportation et l'innovation) et leurs mesures de performance (comme la productivité). Or ces différences peuvent déterminer les chances de réussite sur le marché intérieur et international, tout comme elles peuvent expliquer que certains types d'entreprises réagissent différemment à l'évolution des politiques commerciales et de l'environnement des échanges, ce qui permet de mieux comprendre les effets distributifs du commerce sur les entreprises et les travailleurs. Les chapitres de cette partie soulignent les liens étroits entre commerce et productivité, l'importance des questions de redistribution et les avantages des politiques qui réduisent les frais fixes de participation aux marchés internationaux.

Le commerce international face à l'hétérogénéité des entreprises : avancées théoriques et incidence politique

Beverly Lapham

Dans le premier chapitre de cette partie, Beverly Lapham examine les récentes avancées des modèles théoriques de commerce et leur incidence politique. Elle privilégie l'important modèle de Marc Melitz, qui met l'accent sur l'hétérogénéité et les décisions des entreprises, tout en faisant ressortir ce qu'il en coûte en frais fixes pour accéder aux marchés étrangers, mais aussi la nécessité d'engager ces frais en amont et la nature incertaine de cet investissement. Selon les prédictions du modèle — confirmées au Canada et dans de nombreux pays —, les entreprises exportatrices sont souvent plus grandes et plus productives que les entreprises non exportatrices. En fait, selon l'un de ses principaux indicateurs, seules les entreprises les plus productives jouissent de la rentabilité nécessaire pour assumer les frais d'accès aux marchés étrangers. Résultat : seules les « meilleures » peuvent exporter (il y aurait donc une « autosélection positive » à l'exportation), même si l'on observe de plus en plus clairement que les échanges peuvent aussi stimuler la productivité.

Le modèle de Melitz aide non seulement à déterminer quelles entreprises font du commerce et pourquoi, mais aussi à établir une nouvelle voie qui permet aux politiques commerciales de stimuler la productivité d'un pays en déplaçant les ressources économiques destinées aux entreprises peu productives vers les entreprises à forte productivité. Quand l'accès aux marchés étrangers s'améliore, les entreprises productives qui priorisaient jusque-là leur marché intérieur se tournent vers l'étranger pour accroître leur production, comme le font déjà les exportateurs.

À l'inverse, les entreprises peu productives battent en retraite face à l'intensification de la concurrence étrangère et aux taux salariaux plus élevés de leur pays. Selon une estimation détaillée des effets de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, plus de 60 p. 100 des gains de productivité du secteur manufacturier canadien (après réductions tarifaires) sont ainsi attribuables à ce type de restructuration industrielle plutôt qu'à la croissance intra-entreprise.

L'auteure examine aussi les derniers prolongements du modèle, notamment des travaux qui modélisent les complémentarités exportation-importation susceptibles d'accroître la productivité d'une entreprise, le recours aux investissements directs étrangers plutôt qu'aux exportations pour servir les marchés étrangers, les liens entre le commerce et l'innovation, l'incidence des échanges sur le marché du travail (entre autre l'accentuation potentielle de l'inégalité salariale) et le rôle du commerce dans la réduction des marges sur les prix de vente par rapport aux coûts de production. Ces études montrent que nos décideurs doivent être plus attentifs à l'incidence des politiques commerciales sur les négociants actuels ou potentiels, les flux d'échanges et les effets distributifs du commerce sur les entreprises et les travailleurs. Elles montrent aussi l'importance d'établir des politiques qui réduisent les frais fixes de participation aux marchés internationaux, de même que la nécessité de mieux coordonner les politiques commerciales traditionnelles (comme les tarifs douaniers et les négociations) et les politiques non traditionnelles étroitement liées aux échanges (par exemple pour accroître la productivité et l'innovation).

Le commerce et la productivité : des leçons à tirer des données d'entreprises canadiennes

La participation aux chaînes de valeur mondiales et la productivité des entreprises manufacturières canadiennes

John Baldwin et Beiling Yan

John Baldwin et Beiling Yan démontrent dans ces deux chapitres que les données d'entreprises canadiennes permettent l'examen empirique des liens étroits entre commerce et productivité, déjà mis en évidence dans le chapitre de Beverly Lapham sur la théorie du commerce. Dans le chapitre « Le commerce et la productivité », ils présentent tout d'abord les éléments clés indiquant qu'en termes agrégés, les échanges commerciaux rapportés au produit intérieur brut (PIB) du Canada et la productivité des entreprises suivent une courbe très semblable depuis quelques décennies. Ils utilisent ensuite les données d'entreprises pour

mettre en relief les microvecteurs qui sous-tendent ces liens macroéconomiques. Et ils en tirent trois conclusions, toutes conformes à la théorie : la pratique et l'intensité des exportations augmentent avec la taille des entreprises ; les exportateurs contribuent davantage à l'activité économique (de 1974 à 2010, leur productivité du travail dépassait de 13 p. 100 celles des entreprises non exportatrices du secteur manufacturier) ; les importations sont une grande source de gains de productivité car elles donnent accès à des intrants moins chers et de meilleure qualité (de 2000 à 2007, pas moins des deux tiers de notre productivité multifactorielle effective provenaient d'autres pays).

Baldwin et Yan précisent toutefois que les avantages liés à l'accès à de nouveaux marchés n'ont rien de systématique : les particularités de l'entreprise et certains facteurs macroéconomiques, notamment les variations des taux de change qui influent sur la compétitivité des exportateurs, peuvent en atténuer l'ampleur. Les entreprises qui réussissent à l'étranger sont en général plus flexibles et plus innovantes, et créent plus souvent de nouveaux produits et processus. Les investissements jouent aussi un rôle clé et peuvent expliquer que les plus forts gains de productivité se produisent souvent du côté des nouveaux arrivants sur les marchés d'exportation, qui en général croissent plus rapidement que les exportateurs plus expérimentés. Beaucoup d'entreprises qui pénètrent de nouveaux marchés accumulent du capital et investissent dans les technologies de pointe, la formation et la recherche-développement, des activités qui favorisent l'apprentissage et l'adoption des meilleures pratiques internationales. Les grands marchés, qu'ils soient internationaux ou interprovinciaux, peuvent également faire accroître leur productivité en les amenant à spécialiser leur production, à faire des économies d'échelle et à mieux utiliser leurs capacités.

Dans le chapitre « La participation aux chaînes de valeur mondiales », les auteurs analysent comment la participation des entreprises aux chaînes de valeur mondiales (CVM, décrites dans la deuxième partie de l'ouvrage) influe sur leur productivité. À partir d'un riche ensemble de données recueillies de 2002 à 2006 auprès de plus de 30 000 entreprises manufacturières canadiennes, ils définissent les entreprises participant aux CVM comme étant celles qui importent des biens intermédiaires et exportent des biens intermédiaires ou finaux, puis examinent comment évolue la productivité de celles qui entrent et sortent des CVM.

Selon leurs conclusions, de solides données empiriques confirment un lien de causalité entre CVM et productivité. Parmi les entreprises manufacturières canadiennes aux caractéristiques analogues, celles qui ont intégré les CVM ont

connu une plus forte hausse de productivité. Observé dès la première année, cet avantage s'est accentué au fil du temps. Les gains les plus importants ont été réalisés par celles qui exportaient déjà vers des économies avancées. En revanche, les entreprises qui ont quitté les CVM en cessant d'importer ou d'exporter ont vu leur productivité baisser. Ce recul s'est manifesté plus lentement, mais la perte de productivité équivalait au bout d'une année aux gains réalisés par les nouvelles participantes. Parmi les entreprises ayant quitté les CVM, celles qui ont connu les pertes les plus importantes et les plus immédiates avaient cessé d'importer des économies en développement. Les effets des CVM, positifs chez les entreprises qui s'y joignent et négatifs chez celles qui en sortent, étaient statistiquement significatifs et économiquement pertinents, comme l'indique l'écart moyen de 8 à 9 p. 100 de leurs taux de productivité au bout de quatre ans.

Les auteurs documentent soigneusement les parcours d'entreprises canadiennes qui entrent et sortent des CVM, puis font le tri des gains de productivité attribuables aux exportations et aux importations parmi celles qui mènent des échanges bilatéraux. Ils montrent ainsi que les entreprises qui se joignent aux CVM sont surtout des importatrices qui commencent à exporter, alors que la plupart des entreprises qui en sortent ont mis fin au volet exportation de leurs échanges bilatéraux. Ils montrent de surcroît que les gains de productivité découlant des exportations sont à la fois plus importants et plus durables que l'effet positif des importations.

L'analyse de Baldwin et Yan indique donc que les mesures facilitant la participation aux CVM doivent occuper une place centrale dans le programme canadien d'échanges commerciaux et de productivité (comme s'en font l'écho d'autres chapitres, dont ceux de Lapham et de Van Assche). Elle s'applique aussi à l'objectif d'accroissement des exportations canadiennes vers les marchés émergents : les gains de productivité réalisés en se joignant à des CVM qui comprennent des marchés émergents pourraient être inférieurs à ceux qui émanent de CVM comprenant des économies avancées. Les pertes de productivité risquent ainsi de survenir plus rapidement s'il y a rupture des liens commerciaux avec ces derniers marchés.

Le monde pour horizon : les PME canadiennes et les marchés émergents

Sui Sui et Stephen Tapp

Selon de précédentes études menées à l'échelle des entreprises, les petites et moyennes entreprises (PME) ont souvent moins de succès à l'exportation. Pour redresser la situation, le Canada s'est employé à favoriser leur participation au

commerce international, notamment auprès de marchés émergents dynamiques qui aideraient le pays à diversifier ses échanges. L'analyse détaillée des activités d'exportation des PME canadiennes révèle d'ailleurs une diversification accrue de leurs marchés — la part de leurs exportations totales vers les pays émergents est passée de 4 p. 100 en 2001 à 10 p. 100 en 2014 — et montre que ces marchés constituent de plus en plus la première étape du parcours d'exportation des entreprises canadiennes. Sui Sui et Stephen Tapp notent plusieurs différences entre les échanges des PME et des grandes entreprises : les premières sont moins susceptibles d'exporter, touchent moins de marchés (s'en tenant souvent aux États-Unis) et enregistrent des recettes d'exportation nettement inférieures (notamment parce qu'elles sont concentrées dans des secteurs où ces recettes sont moindres). Le bon côté des choses : les échanges des PME sont naturellement plus « inclusifs » puisque les recettes d'exportation sont réparties entre un nombre beaucoup plus grand d'entreprises.

Les auteurs confirment, à l'instar des conclusions d'autres chapitres de l'ouvrage, que les PME exportatrices canadiennes touchent une meilleure « prime au rendement » que les PME non exportatrices. Ils montrent aussi que les PME qui exportent vers les marchés émergents ont en moyenne des résultats légèrement supérieurs². Mais en recherchant des avantages plus importants auprès de ces marchés émergents en rapide croissance, les entreprises s'exposent aussi à de plus grands risques. Sur ces marchés, les écarts de performance entre les exportateurs canadiens du sommet et de la base sont particulièrement marqués. En général, les chances d'y survivre sont meilleures pour les entreprises plus expérimentées sur leur marché intérieur ou ayant préalablement exporté vers des économies avancées, selon ce qu'on appelle l'« exportation progressive ». Ce n'est toutefois pas l'unique clé du succès. Une poignée d'entreprises faisant affaire hors du Canada ont pénétré des marchés émergents dès leur mise sur pied (appelées *born global*, elles sont « nées pour l'exportation »), se spécialisant souvent dans les services de haute technologie.

Sui et Tapp soulignent l'importance pour le gouvernement fédéral de jouer deux rôles clés : celui de « conciliateur », pour aider à résoudre les problèmes des exportateurs, et celui de « fournisseur d'informations », pour évaluer les conditions du marché et aider les exportateurs potentiels à prendre des décisions fondées sur leur propre situation. Cette information gouvernementale doit aussi s'adapter aux besoins des petites et des nouvelles entreprises — y compris les

exportatrices débutantes —, qui nécessitent généralement une plus grande aide extérieure et sont souvent disposées à faire les changements qui s'imposent pour réussir sur les marchés émergents. Vu la proportion étonnamment faible d'exportateurs qui font appel au soutien de l'État (environ 5 p. 100), nos décideurs doivent mieux faire valoir les programmes existants et les modeler afin qu'ils correspondent davantage aux besoins des PME. De même, ajoutent les auteurs, Ottawa doit s'efforcer d'abaisser les coûts des entreprises qui ciblent les marchés étrangers (surtout émergents), car l'ampleur de ces coûts pénalise de façon disproportionnée l'activité des PME. Parmi les moyens d'y arriver, ils citent la mise en œuvre d'ententes de commerce et d'investissement, la simplification des procédures douanières et la promotion du commerce électronique transfrontalier.

Sui et Tapp observent enfin qu'en adoptant d'autres stratégies que l'exportation directe vers les marchés émergents, les PME pourraient sans doute profiter à moindre risque d'intéressants avantages. Les PME à fort potentiel, par exemple, pourraient d'abord développer leurs ressources et leurs capacités dans des marchés étrangers plus favorables, ou vendre des biens et services intermédiaires à de grandes multinationales nord-américaines actives sur les marchés émergents.

L'activité commerciale des petites entreprises technohabilitées du Canada : de nouvelles données tirées des marchés eBay

Usman Ahmed et Hanne Melin

À l'exemple de Sui Sui et Stephen Tapp, Usman Ahmed et Hanne Melin examinent dans leur chapitre les moyens d'intensifier les échanges internationaux des petites entreprises, en centrant leur analyse sur le rôle facilitateur des nouvelles technologies plutôt que sur les marchés émergents comme tels. Les échanges traditionnels sont dominés par de grandes multinationales qui exportent régulièrement des produits standards de grande valeur. Elles expédient par camions, bateaux ou conteneurs en empruntant des corridors commerciaux bien établis. Or, soulignent Ahmed et Melin, on assiste à l'essor d'une nouvelle forme d'échanges technohabilités sous l'effet d'une amélioration des flux d'information, d'une meilleure connectivité et d'une confiance accrue à l'égard des transactions en ligne. Contrairement au commerce traditionnel, ces échanges technohabilités attirent davantage de petites et de nouvelles entreprises qui expédient ponctuellement des produits créneaux ou personnalisés de moindre valeur, souvent par service postal, vers des destinations spécifiques. Et bien souvent, ce sont les consommateurs qui dénichent ces entreprises plutôt que l'inverse.

À l'aide d'un ensemble unique de données sur les entreprises canadiennes actives sur les marchés eBay de 2008 à 2013, les auteurs décrivent comment les échanges mondiaux technohabilités diffèrent du commerce traditionnel « hors ligne », avant de recenser les obstacles au commerce électronique transfrontalier et d'examiner les mesures pour les surmonter. Ils montrent que les entreprises technohabilitées sont nettement plus susceptibles d'exporter vers un plus grand nombre de pays (soit 19 en moyenne via eBay, contre moins de 3 pour les entreprises hors ligne), mais aussi que les schémas d'échange sont plus inclusifs sur les marchés technohabilités, avec de nombreux nouveaux arrivants (surtout de petites entreprises) et des ventes moins concentrées au sommet.

Les petites entreprises technohabilitées rencontrent toutefois des difficultés spécifiques que nos politiques doivent prendre en compte pour leur assurer d'exploiter tout le potentiel de ces tendances. Entre autres choses, le gouvernement fédéral pourrait notablement relever son seuil de valeur (*de minimis*) sur les importations en franchise de droits afin de réduire les coûts de transaction refilés aux consommateurs. Pour les entreprises, il faudrait réduire les coûts des expéditions transfrontalières de faible valeur, tout autant que les délais et l'incertitude. En élargissant les partenariats entre agences douanières et entreprises, on pourrait aussi mettre à niveau les évaluations de risques douaniers (qui déterminent les biens à contrôler) pour accélérer le passage à la frontière. Certaines données utiles, comme les taux de satisfaction générés par les transactions en ligne — difficilement accessibles dans le commerce traditionnel —, pourraient notamment accélérer les procédures douanières.

Ahmed et Melin recommandent de mieux intégrer les petites entreprises aux programmes des « négociants dignes de confiance », qui permettent au secteur privé d'assumer certaines responsabilités en matière de sécurité douanière qui facilitent leurs activités commerciales. Des accords de reconnaissance mutuelle, qui prévoient que les négociants de confiance d'un pays soient reconnus comme tels par les autres pays signataires, rendraient beaucoup plus avantageuse la participation des PME à ces programmes. Enfin, les auteurs signalent au moins trois autres enjeux qui pointent à l'horizon : l'importance d'intégrer la question des services postaux aux discussions de politique commerciale, la nécessité d'une politique de services financiers technologiquement neutres en appui aux systèmes de paiement numérique, et l'importance d'une coopération réglementaire internationale sur les lois de protection des consommateurs.

L'intégration du Canada aux chaînes de valeur mondiales

LA BAISSÉ DU COÛT DES ÉCHANGES ET LES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES DES DERNIÈRES décennies ont permis aux entreprises de répartir leurs processus de production en différentes tâches, puis de distribuer celles-ci dans le temps et l'espace au sein des CVM. De plus en plus, le commerce et la production planétaires sont ainsi structurés autour des CVM, surtout dans des secteurs comme l'électronique, le matériel de transport, les textiles et le vêtement. Résultat : l'essentiel du commerce international repose aujourd'hui sur l'échange d'intrants intermédiaires plutôt que de produits finis. Dans cette partie, les auteurs décrivent l'interconnexion grandissante de l'économie mondiale, retracent l'essor du Canada sur les marchés d'outremer par l'entremise de filiales étrangères, et montrent l'importance pour le Canada d'attirer et de conserver des tâches à forte valeur ajoutée.

Les chaînes de valeur mondiales et la nouvelle mentalité de chaîne d'approvisionnement

Ari Van Assche

Ari Van Assche donne un aperçu de récentes études sur les CVM, pour ce qui est notamment de l'« approche par tâches » des échanges. Il examine dans quelle mesure l'intégration des entreprises aux CVM modifie leurs échanges internationaux et comment elle influe sur les politiques commerciales. Car si les entreprises ont traditionnellement considéré le commerce international comme un moyen de stimuler leurs ventes à l'étranger, celles qui font partie des CVM adoptent une « mentalité de chaîne d'approvisionnement ». Pour ces entreprises, le commerce mondial relève tout autant d'un processus que d'une finalité. Elles misent ainsi sur leur expansion internationale pour réduire leurs coûts de production, accéder aux technologies étrangères et diversifier leur exposition aux chocs des chaînes d'approvisionnement. Mais elles se heurtent en même temps à la complexité des déplacements transfrontaliers des biens, des personnes et des informations au sein de systèmes de production multiétapes.

L'auteur fait état de nouvelles données empiriques inter pays indiquant que les CVM favorisent généralement la croissance, tout en soulignant la nécessité de recherches plus poussées sur les liens de causalité sous-jacents. Il montre en particulier que les pays ayant intégré les CVM connaissent souvent une accélération de leur production et une croissance de l'emploi. Cela laisse à penser que le

Canada jouirait d'avantages économiques plus importants s'il était mieux intégré aux CVM, car il a malheureusement tardé à emboîter le pas à d'autres pays. Si les échanges canadiens au sein des CVM (rapportés au PIB) étaient restés les mêmes de 1995 à 2009 au lieu de reculer de 1,5 point de pourcentage, estime Van Assche, le PIB par habitant aurait ainsi augmenté de près de 0,2 point de pourcentage par année (toutes choses égales par ailleurs).

D'où importance de la connexité, principale leçon politique de la nouvelle réalité des CVM, selon l'auteur. Pour préserver et renforcer la compétitivité des entreprises canadiennes, nos politiques commerciales devraient donc favoriser leur connexion fiable et rapide à des partenaires de CVM. Et comme la productivité du secteur des exportations dépend fortement de ses liens avec des fournisseurs étrangers concurrentiels, nos décideurs devraient non seulement assouplir les rouages du côté de l'exportation mais aussi supprimer les restrictions à l'importation. Au-delà d'obstacles à la frontière, comme les droits de douane, ils devraient en outre viser l'élimination des entraves commerciales « derrière la frontière », comme la disparité des normes de produits. La qualité des infrastructures de transport, des réseaux de communication et du cadre réglementaire a des répercussions sur l'intégration des entreprises aux CVM. Mais pour appliquer un tel programme d'action, le gouvernement doit mieux communiquer à la population les avantages économiques des CVM, tout en améliorant la coordination des politiques de ses différents ministères.

La mise à profit des chaînes d'approvisionnement mondiales par l'actualisation de la politique commerciale du Canada

Emily Blanchard

L'essor des CVM a également accru l'importance de la propriété internationale, selon Emily Blanchard. Désormais, l'intégration mondiale des chaînes d'approvisionnement, les investissements étrangers et les avoirs en portefeuille transfrontaliers font en sorte que l'activité des entreprises canadiennes déborde souvent les frontières du pays. Et ce phénomène estompe la distinction entre intérêts économiques nationaux et mondiaux. Lorsque des groupes d'un pays donné possèdent des intérêts directs dans des marchés d'exportation étrangers, leur gouvernement est a priori moins enclin à imposer des tarifs et autres restrictions à l'importation. De fait, la croissance de la propriété internationale peut fortement inciter les gouvernements à libéraliser les échanges. Selon les données empiriques d'une recherche connexe, les pays qui

ont des échanges plus nombreux avec les États-Unis (surtout les pays développés) profitent de meilleurs tarifs préférentiels sur le marché américain.

Les gouvernements doivent ainsi actualiser leurs approches de la tarification, du commerce des intrants, des règles d'origines et des réexportations. Car l'allongement des chaînes d'approvisionnement amplifie l'inefficacité des barrières commerciales. Quand les produits franchissent plus souvent des frontières plus nombreuses, les droits de douane — qui s'appliquent à la valeur totale des biens passant la frontière et non à la valeur qui leur est ajoutée dans un pays — nuisent à la fragmentation de la production puisqu'un même produit peut avoir à franchir plusieurs barrières sur son parcours. Le Canada s'est engagé sur la bonne voie en abolissant les droits de douane sur les intrants manufacturiers, explique l'auteure, qui recommande toutefois d'aller plus loin en supprimant résolument les autres tarifs sur les importations. Cette mesure allégerait le fardeau réglementaire et douanier des entreprises et serait avantageux pour leurs clients, tout en améliorant l'efficacité de la production.

Les CVM permettent aux pays de mettre à profit des relations de commerce et d'investissement renforcées, surtout par l'entremise d'accords préférentiels. Mais dans sa quête de tels accords, prévient Blanchard, le Canada doit se montrer sélectif et tenir compte de leurs coûts potentiels. Par exemple, certaines de leurs dispositions ont été critiquées parce qu'elles menaceraient la souveraineté des États en protégeant outrancièrement les investisseurs. En laissant de côté les pays non intégrés aux réseaux des CVM, ces accords pourraient aussi détourner les échanges et les investissements, ce qui creuserait l'écart entre les riches nations intégrées et les pays périphériques démunis. On créerait ainsi à long terme un « salmigondis » de règlements conflictuels susceptible de nuire aux efforts multilatéraux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour empêcher ce résultat, conclut l'auteure, le Canada doit continuer de jouer un rôle actif au sein de l'OMC.

De nouvelles données internationales sur la participation du Canada aux chaînes de valeur mondiales

Koen De Backer et Sébastien Miroudot

Il n'y a pas si longtemps, l'analyse des CVM se limitait à des études de cas, comme la production du iPhone, ou à des enquêtes menées auprès d'entreprises. Mais grâce à de nouvelles informations comme celles de la base de données sur les Échanges en valeur ajoutée (ÉVA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on peut maintenant évaluer le degré de

fragmentation de la production par pays. Cette approche permet de brosser un tableau plus fidèle de la valeur ajoutée apportée par chaque pays aux chaînes d'approvisionnement de différents secteurs d'activité.

S'appuyant sur les données ÉVA de 39 économies avancées et d'importants pays émergents, Koen De Backer et Sébastien Miroudot décrivent les grandes tendances mondiales des CVM et la place qu'y occupe le Canada. Ils confirment ainsi l'internationalisation croissante des processus de production : dans le monde entier, les entreprises importent davantage pour produire des exportations, ce qui entraîne l'extension et le raffinement des CVM. Si bien que la part de valeur ajoutée étrangère dans les exportations brutes est passée de 18 p. 100 en 1995 à 24 p. 100 en 2011.

Le Canada a certes renforcé sa participation aux CVM au cours des 20 dernières années, mais en moindre proportion que d'autres régions du globe, notamment l'Asie et l'Europe de l'Est. Cela s'explique en partie par ses liens avec les États-Unis, son plus important partenaire commercial, déjà solidement établis au milieu des années 1990. Depuis, les exportations canadiennes se sont déplacées des industries manufacturière et automobile vers le secteur des ressources, qui dépend beaucoup moins de contenus étrangers. Mais De Backer et Miroudot estiment que ce déplacement n'aurait eu qu'un effet mineur sur la participation globale du pays aux CVM. C'est donc dire que la forte hausse du prix des ressources naturelles, observée de 1995 à 2011, ne suffit pas à expliquer le retard du Canada par rapport à d'autres pays.

Les auteurs soulignent les difficultés du secteur manufacturier dans une économie mondialisée toujours plus ouverte et concurrentielle. Dans l'industrie automobile, par exemple, le Canada semble céder du terrain aux fournisseurs d'Asie et d'Europe. Les données montrent par ailleurs que les services contribuent davantage aux échanges internationaux que ne l'indiquent les statistiques brutes sur le commerce. De plus, la part des services dans les exportations canadiennes est inférieure à la moyenne dans la plupart des secteurs, tout particulièrement dans les services aux entreprises, où les possibilités de croissance pourraient être considérables.

Les conclusions de De Backer et Miroudot révèlent l'interdépendance de l'économie mondiale. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le quart des emplois est assigné à la production destinée aux consommateurs finaux de marchés étrangers, mais moins du cinquième au Canada selon les estimations, ou 3,5 millions d'emplois. Ces chiffres laissent supposer que des chocs macroéconomiques et des changements

de fond pourraient se répercuter sur de nombreux pays, et que des ruptures d'approvisionnement locales risqueraient de perturber l'économie mondiale.

Face à l'interdépendance croissante des importations et des exportations, De Backer et Miroudot jugent que toute politique protectionniste se révèle tôt ou tard contreproductive, reprenant ainsi les mises en garde d'autres auteurs de cet ouvrage. Pour stimuler la croissance et l'emploi, nos décideurs devraient s'efforcer d'attirer des activités à forte valeur ajoutée comme la recherche-développement, la conception de produits et les services à la clientèle. Les politiques canadiennes devraient aussi alléger les coûts d'adaptation des travailleurs déplacés qui peinent à trouver un nouvel emploi et à acquérir de nouvelles compétences.

Le Canada à la poursuite des chaînes de valeur mondiales

Daniel Koldyk, Lewis Quinn et Todd Evans

Daniel Koldyk, Lewis Quinn et Todd Evans s'appuient sur les conclusions d'Emily Blanchard relatives à l'importance de la propriété internationale dans un monde de CVM. Ils proposent une vision globale des liens économiques du Canada avec le reste du monde en analysant les exportations à base douanière et à valeur ajoutée, les investissements extérieurs, les ventes des sociétés étrangères affiliées et les stratégies commerciales. Ils en concluent que les entreprises canadiennes sont plus actives sur les marchés étrangers et moins dépendantes des États-Unis qu'on ne le croit généralement.

À l'instar d'autres pays, les entreprises sous contrôle canadien transforment leur façon de participer à l'économie mondiale en adoptant un modèle d'affaires plus diversifié, qualifié de « commerce d'intégration » par Exportation et Développement Canada, qui donne lieu à l'intégration croissante du pays aux chaînes de valeur d'outre-mer. Déjà, nos sociétés étrangères affiliées enregistrent sur les marchés d'outre-mer des ventes plus importantes qu'aux États-Unis. Et d'ici à 2018, nos ventes sur les seuls marchés émergents devraient surpasser celles à nos voisins du Sud. Ces sociétés affiliées non seulement produisent des biens, mais elles fournissent aussi un vaste éventail de services, notamment en intermédiation financière, en marketing, en service après-vente, en logistique et en technologie de l'information et des communications. Si bien que leurs ventes de services dépassent aujourd'hui en valeur leur production de biens et sont même deux fois supérieures aux exportations de services des sociétés au Canada.

À la lumière de 24 entretiens réalisés avec des dirigeants d'entreprise et de résultats d'enquêtes, qui ont tous confirmé ces tendances, les auteurs concluent que le modèle de commerce d'intégration est aujourd'hui bien établi. Pour autant, il ne s'agit pas nécessairement de remplacer toute « production intérieure » par une « production extérieure », puisqu'il faut aussi réussir chez soi pour réussir à l'étranger. Surtout que certaines tâches clés ne peuvent être exécutées outre-mer et qu'on a dû rapatrier certaines activités à la suite d'expériences malencontreuses.

Les entreprises canadiennes continuent de desservir le marché américain par leurs exportations, leurs investissements extérieurs et leurs sociétés affiliées. Mais la dynamique évolue rapidement sur les autres marchés, où elles s'appuient beaucoup plus qu'auparavant sur l'investissement extérieur et les sociétés affiliées. Cette approche permet aux entreprises canadiennes d'améliorer leur productivité, de miser sur l'essor de la consommation dans les marchés émergents, de tirer parti des réseaux commerciaux Sud-Sud et de réduire les obstacles freinant l'accès aux marchés. Ces activités outre-mer peuvent ainsi augmenter les sources de revenu, générer des exportations secondaires et contribuer à l'économie canadienne grâce au rapatriement de bénéfices assujettis à l'impôt canadien. Elles peuvent aussi favoriser la création d'emplois du côté de l'administration et de la production, de la recherche-développement et d'un éventail de services professionnels comme la comptabilité, le conseil et les services juridiques. Les auteurs concluent qu'il faudrait toutefois disposer de données plus solides et plus récentes, notamment sur le commerce à valeur ajoutée et les ventes des sociétés affiliées, pour mieux comprendre l'ensemble de ces enjeux et leur incidence sur les politiques publiques.

Par voie terrestre, ferroviaire, maritime et aérienne : le rôle des réseaux de transport dans le commerce canadien de marchandises

Jacques Roy

La compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux est indissociable de la fiabilité et de l'efficacité de ses infrastructures de transport. Jacques Roy examine leur rôle dans l'entrée et la sortie de biens en s'intéressant à quatre principaux moyens de transport : route, train, bateau et avion. Son analyse repose sur les données détaillées de Transports Canada ainsi que sur des entrevues menées avec des intervenants du secteur et des responsables des transports. Dans l'ensemble, note-t-il, les réseaux de transport et de logistique canadiens sont

raisonnablement efficaces par rapport à ceux d'autres pays, mais on pourrait en améliorer le fonctionnement de plusieurs façons, en réduisant par exemple la congestion routière dans les grandes villes du pays, en dynamisant la compétitivité des ports à conteneurs, en augmentant les capacités du fret aérien et ferroviaire, et en renforçant la compétitivité des coûts.

La part des marchandises canadiennes transportées par voies maritime et aérienne a augmenté dans la dernière décennie, mais celle des marchandises transportées par route et par rail a sensiblement baissé. Cette tendance pourrait s'accroître avec la mise en œuvre des accords commerciaux récemment conclus avec les pays d'Europe et de la côte du Pacifique. L'un des facteurs clés de cette tendance réside dans la stagnation de nos échanges avec les États-Unis, jumelée à leur essor avec le reste du monde. La part américaine de l'ensemble du commerce canadien de marchandises a reculé de 76 p. 100 en 2002 à 63 p. 100 en 2012. Cette baisse a des répercussions sur les modes de transport, puisque le commerce du Canada avec les États-Unis se fait surtout par route, par rail et par pipeline, mais avec le reste du monde principalement par voies maritime et aérienne (le transport maritime sert essentiellement pour l'Asie et le transport aérien pour l'Europe de l'Ouest).

La valeur de nos marchandises transportées par mer a presque doublé de 2002 à 2012. Les plus fortes hausses du trafic maritime ont eu lieu sur la côte Ouest du pays, aux ports de Vancouver et de Prince Rupert, sans doute en raison de l'essor des échanges avec l'Asie, la Chine en particulier. Les ports canadiens sont généralement bien équipés pour la manutention des produits en vrac, mais la compétitivité de nos ports à conteneurs est plus fragile. D'autant qu'ils ont récemment connu certaines difficultés : conflits de travail, perturbations des voies ferrées en hiver retardant l'acheminement des conteneurs en territoire intérieur, et crainte que les changements climatiques ne réduisent la profondeur du fleuve et les capacités de manutention sur la voie maritime du Saint-Laurent.

De son côté, le marché canadien du fret aérien est confronté au défi permanent de ses petites dimensions, qui limitent les capacités des avions-cargos et la compétitivité de ses coûts par rapport aux options américaines. Ce désavantage concurrentiel est amplifié par nos taxes et redevances d'atterrissage relativement élevées. Pour ce qui est du système ferroviaire, il subit des contraintes de capacité et connaît des problèmes de service, sans parler des enjeux de sécurité et des examens réglementaires suscités par le tragique accident survenu à Lac-Mégantic en 2013.

Roy note que les pays les mieux classés en matière de performance logistique ont massivement investi dans de vastes plaques tournantes de transport pour relier les modes de déplacement. À l'heure où le gouvernement fédéral songe à augmenter ses dépenses d'infrastructure, une importante partie devrait être consacrée à l'amélioration des infrastructures liées au commerce, en appui aux échanges à la fois intérieurs et internationaux, ce qui favoriserait la prospérité à long terme.

Les politiques commerciales du Canada dans un monde interconnecté

L'ANALYSE THÉORIQUE ET LES NOUVELLES DONNÉES EMPIRIQUES DES PRÉCÉDENTES parties révèlent d'importants défis liés à la politique commerciale. Les auteurs de cette partie examinent en détail dans quels domaines et par quels moyens nos décideurs peuvent relever certains de ces défis, y compris en misant sur d'autres cadres de négociation. Ils soulignent l'importance décisive de l'OMC pour assurer la cohérence et la santé du système commercial mondial, tout en plaidant pour une meilleure coopération réglementaire internationale et une concurrence étrangère renforcée dans les secteurs des services clés du Canada.

La politique commerciale canadienne dans un monde de G zéro : les négociations préférentielles en tant qu'expérience naturelle

Robert Wolfe

Robert Wolfe examine les négociations commerciales internationales dans ce qu'il appelle un monde de « G zéro », où aucun groupe de pays, pas même les membres du G7 ou du G20, ne peut ou ne souhaite jouer un rôle dirigeant face aux enjeux du commerce planétaire. Le pouvoir mondial s'est à la fois déplacé et dispersé au cours des dernières années, surtout en raison de l'émergence de la Chine. Face à l'enlisement des pourparlers à l'OMC, les négociateurs empruntent d'autres avenues dans l'espoir de simplifier l'élaboration de nouvelles règles commerciales entre petits groupes de pays aux vues similaires. Ils visent, selon l'auteur, à déterminer quels types d'accords peuvent fonctionner en faisant varier les domaines traités, le nombre de participants, les méthodes de négociation et le rapport juridique avec l'OMC. Le Canada a participé activement à cet exercice, au point de conclure deux accords majeurs — l'Accord économique et commercial

global (AECG) avec l'Union européenne et le Partenariat transpacifique (PTP) avec l'Asie —, dont l'application rencontrait toutefois une forte opposition au moment d'écrire ces lignes. En misant sur cette approche préférentielle plutôt que multilatérale, les négociateurs parviendront-ils à réécrire les règles du commerce international pour le XXI^e siècle ? Wolfe ne le croit pas, et prévoit plutôt qu'ils rentreront tôt ou tard au berceau de l'OMC.

Il estime en effet que même si d'importants accords préférentiels sont mis en œuvre, leurs faiblesses institutionnelles — notamment l'absence de solides mécanismes de surveillance, de secrétariats expérimentés et de mécanismes éprouvés de règlement des différends — les empêcheront en dernier ressort de favoriser la cohésion du système d'échanges international. Et ces faiblesses entraveront sérieusement l'efficacité d'éléments majeurs du programme actuel des politiques commerciales, notamment la coopération réglementaire. L'auteur signale aussi que certaines négociations clés omettent délibérément d'inclure la Chine pour des raisons géopolitiques, ce qui limite sensiblement leur incidence potentielle. De plus, la prolifération d'accords préférentiels crée des chevauchements et des incohérences que de nombreuses entreprises intégrées aux CVM jugeront ingérables.

Selon Wolfe, ces différents problèmes sont en principe plus simples à traiter dans le cadre multilatéral de l'OMC, qui fait œuvre d'accord de libre-échange du Canada avec 163 autres pays, parmi lesquels tous ses principaux partenaires commerciaux. Par conséquent, le renforcement de l'OMC doit figurer parmi les grands objectifs à long terme de la politique commerciale du Canada. Mais pour l'atteindre, il faudra surmonter les obstacles qui freinent la conclusion d'ententes sur des questions qui stagnent de longue date et débattre de nouveaux enjeux. L'OMC constitue pour le Canada la meilleure protection contre l'incertitude provoquée par les schémas d'échange et d'investissement, d'autant plus qu'on ignore aujourd'hui quels marchés voudront conquérir nos entreprises dans 10 ou 20 ans. Renoncer à ce qui reste des moribondes négociations du Cycle de Doha n'aurait rien de dramatique, mais la perte de l'OMC serait désastreuse pour les accords mégarégionaux, lesquels constituent de fait des ententes parallèles de l'OMC dont de nombreuses règles, comme les subventions et les recours commerciaux, doivent être établies multilatéralement.

La clé manquante et essentielle d'un système international plus cohérent réside dans un arrangement entre la Chine et les États-Unis. Le Canada ne peut

débloquer cette impasse entre ses deux principaux partenaires commerciaux, mais il a récemment choisi de négocier avec la première puissance commerçante du monde au lieu de la contourner, en engageant des discussions exploratoires sur un éventuel accord de libre-échange avec la Chine. Une décision que l'auteur soutient puisqu'elle aidera les deux parties à mieux comprendre comment le géant asiatique pourrait s'intégrer encore davantage au système commercial international. Compte tenu surtout de son objectif primordial — conserver un accès au marché américain et à des chaînes d'approvisionnement centrées sur les États-Unis qui soit au moins aussi profitable que celui dont jouit tout autre pays —, le Canada doit participer à toutes les négociations plurilatérales engagées par son voisin du Sud, tout comme il doit accepter de discuter de ses propositions visant à améliorer l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

La coopération réglementaire internationale dans un monde de chaînes d'approvisionnement

Bernard Hoekman

Dans l'environnement commercial actuel, caractérisé par de faibles tarifs et des chaînes de valeur mondiales, les politiques réglementaires qui freinent la circulation des biens, des services, des savoirs et des experts ressortent davantage. On n'a qu'à penser aux règlements sur les produits de santé et de sécurité, aux exigences d'attribution de permis pour les fournisseurs de services ou aux méthodes de certification des processus de production. Une meilleure collaboration internationale en matière de réglementation produirait donc des avantages économiques substantiels, qu'on ne pourra toutefois concrétiser sans de nouvelles approches.

Bernard Hoekman examine trois grands obstacles à cette collaboration : les différences de mandats entre les négociateurs et les responsables des réglementations nationales ; les lacunes de coordination entre gouvernements mais aussi entre gouvernements et entreprises ; l'insuffisance de l'information au sein de chaque pays et entre nations. En définitive, soutient-il, le cœur du problème réside dans le « cloisonnement ». Généralement, les réglementations sont élaborées en vase clos par des responsables peu disposés ou malhabiles à tenir compte des effets économiques transfrontaliers de leurs décisions. D'un pays à l'autre, il s'ensuit une myriade de légères différences entre des règlements aux objectifs similaires, qui n'en imposent pas moins des exigences redondantes ou contradictoires. Ces différences font augmenter le coût des échanges, à tel point que la

conformité réglementaire est devenue une source de grande préoccupation pour les entreprises intégrées aux CVM. Elles nuisent aussi au commerce international, comme l'indiquent des estimations selon lesquelles une meilleure coopération réglementaire produirait des avantages nettement plus importants que de nouvelles réductions tarifaires.

L'auteur propose donc d'améliorer cette coopération en supprimant les cloisons qui séparent l'élaboration des règlements et la prise de décisions économiques. Selon lui, il manque aux approches actuelles un mécanisme transversal et délibératif qui permettrait de voir au-delà des arbres qui cachent la forêt, d'échanger des connaissances et d'établir des interactions régulières entre les parties pour créer un climat de confiance mutuelle. Il préconise ainsi la création de « conseils de chaînes de valeur », qui serviraient d'organes consultatifs dans différents secteurs et seraient composés de hauts représentants des gouvernements, des entreprises et des syndicats. Ces conseils auraient pour tâche de déterminer les domaines qui profiteraient le plus d'une coopération réglementaire et de définir des indicateurs de performance permettant de superviser l'application des réformes nécessaires.

Hoekman estime que le défi le plus urgent du Canada consiste à renforcer la convergence des normes européennes et nord-américaines, ce qu'il doit faire en redoublant d'effort au sein du Conseil de coopération Canada-États-Unis en matière de réglementation et du forum de coopération réglementaire Canada-Union européenne qui sera créé dans le cadre de l'AECG. À plus long terme, le Canada devrait assumer un rôle de leadership sur ces enjeux à l'OMC, puisque la nature globale de la production implique que la coopération réglementaire s'étende progressivement à tous les pays. La collaboration multilatérale revêt une importance particulière pour des pays comme le Canada, dont le poids économique et politique est insuffisant pour favoriser à lui seul la convergence réglementaire. Enfin, l'auteur exhorte le Canada à soutenir la coopération réglementaire dans des forums majeurs qui pourront aborder ces questions, notamment l'OCDE et la Coopération économique de la zone Asie-Pacifique.

Mais la coopération réglementaire pose aussi problème au sein des pays, et non seulement entre eux. C'est ainsi que, souvent, chaque province canadienne établit ses propres règlements selon une approche individuelle qui crée des barrières commerciales internes. Voilà pourquoi l'auteur recommande de mettre en place un conseil de coopération réglementaire qui viendrait actualiser l'Accord sur le commerce intérieur, devenu obsolète.

La restrictivité de la politique canadienne d'échanges de services dans un contexte international

Sébastien Miroudot

La coopération réglementaire est particulièrement importante en matière d'échanges de services. Si les services ont longtemps été perçus comme des biens non échangeables au-delà des frontières internationales, la révolution de l'information et des communications en a simplifié le commerce sur de longues distances. Plusieurs développements, notamment la fragmentation de la production au sein des CVM, l'essor de filiales étrangères en mesure de vendre des services sur place et le fort contenu de services intégré aux biens échangés, ont mis en relief l'importance du rôle des services dans le commerce international. Ils ont aussi fait ressortir le rôle joué par l'immense secteur tertiaire dans la productivité globale, de même que le vaste potentiel de croissance que de judicieuses réformes permettraient d'exploiter.

En cette ère de changements technologiques permanents, ces développements et les nouveaux modèles de gestion qu'ils impliquent profiteront avant tout aux pays qui adoptent des politiques facilitant la prestation transfrontalière de services. Qu'en est-il du Canada ? Son approche favorise-t-elle les échanges de services, ou est-ce l'inverse ? Sébastien Miroudot examine la question d'un point de vue international en s'appuyant sur l'Indice de restrictivité des échanges de services de l'OCDE, une base de données qui recense les obstacles créés par les lois et règlements en vigueur dans 42 pays (soit les 34 membres de l'OCDE et les principales économies émergentes). En 2015, le Canada se classait en milieu de peloton pour ce qui est des restrictions aux échanges de services. Mais les moyennes par pays indiquent que la restrictivité peut grandement varier selon les secteurs. Dans la plupart d'entre eux (15 sur 22), les politiques canadiennes sont moins restrictives que la moyenne. Par exemple, notre régime est relativement ouvert aux professionnels étrangers, surtout dans les services juridiques et techniques, la comptabilité, l'assurance, l'architecture et l'informatique. En revanche, les obstacles sont plus élevés que la moyenne dans le transport aérien, la radiotélévision, les services de messagerie, les télécommunications, la construction, le commerce de gros et de détail et le cinéma. Certains secteurs utilisent comme intrants clés des services comme les transports, les télécommunications et les finances. Or une concurrence accrue dans ces secteurs « en réseau », qui sont des vecteurs essentiels de productivité, aurait des retombées positives sur l'économie canadienne.

La plupart des obstacles canadiens aux échanges de services concernent l'entrée d'entreprises étrangères et le traitement des investissements extérieurs. Dans tous les secteurs économiques, par exemple, au moins le quart des membres des conseils d'entreprise doivent être citoyens ou résidents canadiens. Dans les secteurs assujettis à la *Loi sur Investissement Canada*, les investissements sont soumis à des contrôles imposant aux étrangers qui acquièrent une entreprise canadienne évaluée au-delà de seuils établis de démontrer que cela procurera vraisemblablement des avantages nets au Canada — une obligation qui ne s'applique pas aux investisseurs canadiens. Miroudot préconise de mettre à jour notre régime juridique d'échanges de services en verrouillant dans les accords internationaux l'ouverture de notre régime d'échanges, qui est en réalité plus libéral que ne l'indiquent nos engagements aux termes de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC.

Le potentiel de croissance des échanges canadiens de services dans l'AECG, le PTP et l'ACS

Erik van der Marel

Alors que Sébastien Miroudot traite de l'effet relativement restrictif de nos politiques d'échanges de services, Erik van der Marel s'intéresse au potentiel de croissance du commerce canadien de services que laissent entrevoir les grandes négociations préférentielles en cours. Les services occupent une place de choix dans l'AECG et le PTP, et le Canada participe également aux négociations plurilatérales de l'Accord sur le commerce des services (ACS) regroupant 50 pays. À l'examen des services que nous exportons et de ceux qu'importent d'autres partenaires commerciaux, il note que les intérêts des groupes de pays de ces trois accords correspondent tous raisonnablement à ceux du Canada.

Pour déterminer le potentiel de croissance de nos échanges, l'auteur utilise un « modèle d'attraction » dont les prédictions permettent de déterminer avec quels pays le Canada échange « trop » ou « trop peu » de services. Il établit ainsi qu'il nous serait tout à fait possible d'accroître nos exportations vers les États-Unis, même si nous y sommes déjà fort actifs, et vers plusieurs pays d'Europe, en particulier la France et le Royaume-Uni, où nous sommes beaucoup moins présents. À l'inverse, nous « surexportons » peut-être nos services en Chine et à Hong Kong, ainsi que vers certains paradis fiscaux des Caraïbes (via les flux de services financiers du Canada aux pays caribéens).

Du côté des négociations commerciales, la mise en œuvre du PTP profiterait aux échanges de services canadiens, surtout avec les États-Unis. Et celle de l'AECG favoriserait évidemment les échanges avec l'Union européenne, bien que l'auteur note certaines occasions manquées à la table de négociations, où l'on a exclu plusieurs secteurs sensibles. Pour sa part, l'ACS pourrait donner accès aux marchés à un ensemble de pays beaucoup plus vaste, même s'il reste à voir quelle sera l'ampleur réelle de cet accord. En fait, affirme l'auteur, le Canada pourrait réclamer l'accès à de nouveaux marchés au lieu de simplement verrouiller le statu quo, ce qui devrait profiter à tous les pays signataires.

Pour autant, le Canada ne doit pas forcément attendre la ratification d'accords négociés pour renforcer la compétitivité de son secteur tertiaire. Il dispose de nombreux moyens pour supprimer unilatéralement ses propres restrictions aux échanges ou verrouiller les préférences existantes, surtout dans les secteurs de services qui contribuent fortement à l'économie comme les transports, les télécommunications et les finances, mais où subsistent d'importants obstacles à l'entrée d'entreprises étrangères. Ces mesures offriraient au Canada de plus grands avantages économiques à long terme, même si les accords négociés ne sont pas rapidement mis en œuvre.

Démêler l'écheveau : le Canada face aux règles d'origine et au PTP

Sandy Moroz

Outre le commerce des services, les échanges de biens sont tout aussi complexes à traiter dans les négociations d'accords commerciaux. Les règles d'origine fixent la quantité de production et d'intrants qui doit émaner d'une zone de libre-échange pour qu'un producteur puisse profiter de tarifs préférentiels. Et s'il a toujours été nécessaire de s'entendre sur ces règles, l'enjeu a gagné en importance avec l'essor des CVM et des accords commerciaux préférentiels.

Sandy Moroz examine comment les négociateurs d'accords régionaux peuvent regrouper les règles disparates d'un éventail d'accords séparés dans un seul et même livre de règlements applicables à une zone de libre-échange élargie. Par exemple, 32 accords de libre-échange ayant chacun leur propre série de règles sont actuellement en vigueur parmi les sous-ensembles des 12 pays signataires du PTP. Or, s'il était mis en œuvre, celui-ci pourrait sensiblement réduire les coûts de conformité des producteurs qui vendent leurs biens sur le vaste marché unifié. Les entreprises n'auraient plus à remplir qu'un seul jeu de documents et pourraient s'approvisionner en intrants auprès de tout pays du PTP à des tarifs préférentiels

(et donc auprès des fournisseurs de la zone PTP offrant les plus bas prix ou la meilleure qualité), tout en fournissant aux producteurs des autres pays signataires des intrants qui proviennent de la même zone.

En fin de compte, les gains suscités par l'unique ensemble de règles du PTP dépendront de leur rapport à celles des accords existants entre les pays signataires. L'auteur ouvre ici une nouvelle voie en montrant que pour de nombreux produits agricoles, mais aussi pour les textiles et le vêtement, les négociateurs ont largement ménagé les sensibilités des parties en utilisant les règles d'origine les plus restrictives des accords de libre-échange qui unissaient déjà les signataires. Pour ce qui est toutefois de la plupart des produits non agricoles, les règles du PTP autoriseraient les producteurs à importer une plus grande part d'intrants de pays hors zone qu'en vertu des règles actuelles. En ce qui touche par exemple les négociations controversées sur l'industrie automobile, les règles du PTP sont plus souples que celles de l'ALENA et permettraient aux fabricants japonais de conserver leurs chaînes d'approvisionnement asiatiques. Cela suscite d'ailleurs des craintes en Amérique du Nord, surtout chez les petits fabricants de pièces.

On doit cependant examiner l'incidence du PTP sur l'industrie automobile canadienne dans son juste contexte, précise l'auteur, pour qui la question centrale réside dans le lieu où seront assemblés les véhicules en Amérique du Nord. De ce point de vue, la capacité du Canada d'en conserver la production et d'attirer de nouveaux investissements dépendra en partie de la suppression des tarifs sur les véhicules de fabrication japonaise et de l'assouplissement des règles d'origine du PTP, mais surtout d'un ensemble plus général de facteurs de compétitivité, notamment la productivité du travail, les infrastructures, les réglementations et la tenue à moyen terme du dollar canadien, sans oublier la réaction du Canada aux incitatifs offerts par les gouvernements de la région. Qu'il se joigne ou non au PTP, le Canada affrontera une plus forte concurrence internationale, observe l'auteur, qui juge tout de même que l'accord créerait de nouveaux débouchés pour son industrie automobile.

Mais si la rationalisation des règles d'origine prévue au PTP serait d'une grande utilité, il est plus souhaitable encore que l'OMC établisse un ensemble harmonisé de règles d'origine préférentielles. Il sera certes difficile de conclure un accord multilatéral, mais chaque pays pourrait entre-temps coordonner les accords existants sans nécessairement unifier toutes leurs règles. Le Canada a fait inscrire une telle disposition dans tous les accords de libre-échange qu'il a signés depuis l'ALENA, même s'il ne s'en jamais prévalu.

En dernière analyse, le facteur clé de l'approche canadienne des négociations des règles d'origine reste la dépendance du pays à l'égard de son voisin du Sud, conclut Moroz. D'où la nécessité de négocier des règles qui traduisent l'importance des États-Unis, à la fois comme grand fournisseur d'intrants et comme marché essentiel pour les extrants de nombreux secteurs canadiens.

La politique canadienne en matière de traités d'investissement : garder le cap d'une évolution progressive

Andrew Newcombe

L'élaboration des règles visant à résoudre les différends entre investisseurs étrangers et pays hôtes — ce qu'on appelle « règlement des différends entre investisseurs et États » (RDIE) — figure parmi les sujets les plus controversés des récentes négociations commerciales. Les partisans du RDIE soutiennent qu'en respectant la procédure établie, les droits de propriété et certaines normes minimales de traitement, les traités d'investissement peuvent protéger et promouvoir à la fois l'investissement direct étranger, les règles juridiques et les principes de bonne gouvernance. Mais ces dernières années, la multiplication des accords sur l'investissement et des demandes de RDIE a suscité des critiques grandissantes à l'endroit du régime d'investissement international. Ces critiques touchent de nombreuses questions, notamment le pouvoir des tribunaux de RDIE de réviser les lois des pays hôtes et de mettre en cause les politiques de protection de la santé et de l'environnement adoptées par des gouvernements souverains (bien qu'ils ne puissent imposer directement des changements). S'il y a violation des engagements, ces tribunaux peuvent de surcroît obliger les États à payer des dommages aux investisseurs étrangers.

Pour situer le débat dans son contexte, Andrew Newcombe donne un aperçu du cadre juridique international qui régit les investissements étrangers. Il analyse aussi les principales critiques au sujet du régime d'investissement, et examine les changements clés que le Canada et les États-Unis ont apportés à la pratique des traités depuis une décennie. Il montre ainsi que cette pratique a sensiblement évolué dans cette période, en partie grâce au rôle dirigeant du Canada. Celui-ci doit d'ailleurs continuer sur cette lancée, soutient l'auteur, tout en apportant des améliorations à ses accords en vue de parfaire l'équilibre entre la protection des investissements étrangers et la souplesse de ses règlements. À cet égard, le chapitre actualisé de l'AECG sur l'investissement devrait servir de

modèle à ses prochains accords (c'est-à-dire les amendements sur la création d'un nouveau système juridictionnel des investissements et certaines dispositions, comme l'instrument interprétatif commun, visant à établir le droit des pays hôtes à légiférer dans l'intérêt public).

Le Canada a été impliqué dans de nombreux différends en matière d'investissement, à titre de requérant ou d'État mis en cause (surtout en vertu du chapitre 11 de l'ALENA). Et la plupart du temps, estime l'auteur, ses conseillers juridiques ont su défendre ses intérêts face aux réclamations douteuses. C'est ainsi que rapportées à tous les investissements directs étrangers au Canada, les compensations accordées aux investisseurs étrangers n'en représentent à ce jour qu'une portion infime (moins de 0,025 p. 100). De plus, aucune donnée empirique n'indique de façon probante que les règles de RDIE ont empêché les décideurs canadiens de légiférer au profit du bien public.

Selon l'auteur, le Canada a donc tout intérêt à maintenir son appui aux obligations en matière d'investissement fondées sur les règles du RDIE. Car la raison d'être du régime d'investissement mondial est de protéger les investissements en misant sur de solides normes internationales. Le Canada et de nombreux autres pays avancés ont ainsi d'excellentes raisons systémiques de soutenir une norme de RDIE globale qui s'applique au-delà de tout accord individuel. D'autant plus qu'ils ne peuvent demander à d'autres pays d'accepter les obligations des accords modernes sans souscrire eux-mêmes à leurs dispositions.

Avec d'autres partenaires commerciaux, le Canada et l'Union européenne ont pris l'engagement d'établir un tribunal multilatéral des investissements et un mécanisme d'appel aux fins de règlement des différends. Il s'agirait certes d'une avancée intéressante, reconnaît Newcombe, mais qui ne risque guère de se concrétiser sans l'appui de grandes puissances comme la Chine et les États-Unis, qui paraît improbable. S'il est évident qu'un vaste cadre multilatéral serait plus performant que les milliers d'accords actuels, mieux vaudrait en faire un objectif à long terme plutôt qu'une priorité immédiate.

Points de vue des acteurs sur les échanges commerciaux au Canada

LES DÉBATS CONSTRUCTIFS SUR LA REFONTE OPTIMALE DES POLITIQUES COMMERCIALES du Canada doivent s'étendre au-delà des milieux gouvernementaux et universitaires, d'où notre volonté de réunir ci-après les points de vue d'un éventail

de spécialistes. Les auteurs de cette partie représentent le secteur privé, le monde syndical, les associations industrielles et les organisations non gouvernementales. Bon nombre de leurs recommandations vont dans le sens des propositions déjà avancées dans cet ouvrage. Tous jugent décevante la performance commerciale du pays depuis le début de ce siècle, par exemple, et soutiennent qu'il faut un effort concerté pour redresser la situation. Plusieurs enjoignent le Canada d'accélérer la mise en œuvre des dispositions de l'AECG et du PTP qu'il est aujourd'hui possible d'appliquer — ces deux accords majeurs, au moment d'écrire ces lignes, ont été ratifiés sans être entrés en vigueur — et de faire progresser les discussions avec de grandes économies émergentes, notamment l'Inde et la Chine. Seul Jim Stanford récuse l'idée selon laquelle la multiplication des accords commerciaux profitera forcément aux citoyens et aux entreprises du pays. Cela dit, tous soulignent la nécessité de simplifier la procédure réglementaire et le système tarifaire, et exhortent le gouvernement à mieux promouvoir ses programmes de soutien aux échanges et à privilégier les politiques qui stimulent la croissance des entreprises au lieu de récompenser tacitement leur absence d'ambition. Les trois derniers commentaires examinent les échanges commerciaux canadiens dans un contexte mondial élargi, qui nécessite de prendre en compte les enjeux environnementaux et l'impératif d'une croissance plus inclusive.

La contribution des entreprises au libre-échange

Perrin Beatty et Cam Vidler

Ouvrant la discussion du point de vue des entreprises, Perrin Beatty et Cam Vidler observent que l'essor de vastes pôles commerciaux dans les marchés émergents a décentré le pouvoir mondial et entravé la collaboration internationale sur les enjeux commerciaux, si bien qu'on ne peut désormais s'en remettre aux seuls gouvernements pour libéraliser les échanges. Les entreprises doivent aussi jouer un rôle clé dans l'élaboration des politiques et la promotion des avantages du libre-échange auprès des consommateurs, des travailleurs et des entrepreneurs. Quant aux groupements d'entreprises comme le Forum économique mondial et la B20 Coalition, ils doivent se rapprocher de leurs homologues étrangers et adopter une approche polyvalente pour cibler les diverses sources de tension d'un système commercial de plus en plus fragmenté.

Les auteurs en tirent trois leçons pour le monde des affaires. Premièrement, on ne pourra libéraliser les échanges mondiaux d'un seul coup. Les entreprises

doivent progresser graduellement à tous les niveaux, sans renoncer au système multilatéral. Elles ne peuvent toutefois se permettre de mettre tous leurs œufs dans le panier de l'OMC. Car en matière de négociations commerciales, l'approche régionale ne disparaîtra pas de sitôt. Mais d'importants progrès peuvent être accomplis hors des négociations traditionnelles, dans des forums comme le G20 ou dans les grandes capitales du globe.

Deuxièmement, l'inclusivité a plus d'importance que jamais. La montée de nouvelles puissances commerciales impose aux groupes industriels des pays de l'OCDE de conclure de nouveaux partenariats avec leurs homologues des marchés émergents et d'élaborer avec eux une vision commune.

Troisièmement, on ne peut traiter en vase clos les enjeux commerciaux. Les entreprises doivent veiller à ce que les politiques liées au commerce soient mieux coordonnées à des domaines comme l'énergie, les changements climatiques, la sécurité des produits et la protection de la vie privée. Les demi-mesures et les approches partielles auront pour seul effet de braquer l'opinion publique, de saper les atouts concurrentiels des entreprises et, en fin de compte, de dissuader les pays d'assouplir leurs règles commerciales. Il sera difficile de maintenir une dynamique favorable à l'échelle du système commercial international, reconnaissent les auteurs, mais chacun doit faire sa part. Surtout que pour le Canada, économie intermédiaire fortement exposée aux failles du système, le choix de l'indifférence serait désastreux.

Les entreprises internationales canadiennes et l'avenir de nos politiques commerciales

John Manley et Brian Kingston

Pour assurer sa prospérité à long terme, le Canada doit absolument mettre en œuvre une stratégie d'échanges internationaux qui permette à ses entreprises de tirer profit des marchés mondiaux. Telle est la conviction de John Manley et Brian Kingston, qui démontrent que nos grandes entreprises sont les principaux moteurs de notre commerce international : en 2014, elles représentaient ainsi près des trois quarts de la valeur totale de nos exportations de biens.

Or le recul de notre compétitivité sur le marché américain figure désormais parmi les enjeux clés du pays. Car une première est survenue en 2015, quand les échanges de biens entre les États-Unis et la Chine ont dépassé en importance les échanges canado-américains. Pour redresser la situation, les auteurs proposent d'améliorer les infrastructures canadiennes à la frontière et de rationaliser l'accès

réciproque aux deux marchés en adoptant une « politique d'alignement ou d'explication » par défaut face à la coopération réglementaire canado-américaine. Cela permettrait au Canada d'appliquer ses propres normes en matière de santé, de sécurité et d'environnement lorsque l'« intérêt national » le justifie.

Manley et Kingston exhortent aussi le Canada à mettre en œuvre les dispositions applicables de l'AECG et du PTP, à conclure ses interminables pourparlers avec l'Inde et à supprimer unilatéralement ses tarifs restants. Ils soulignent que la part des exportations canadiennes vers les marchés émergents est inférieure à celle de la plupart des économies avancées et qu'il faut poursuivre les efforts de diversification des échanges. La plus grande lacune de la stratégie commerciale du Canada réside aujourd'hui dans l'absence de plan intégré pour resserrer les liens avec la Chine, concluent-ils, dont un aspect clé consisterait à lancer officiellement des discussions bilatérales.

Les petites entreprises exportatrices au Canada

Ted Mallett

Ted Mallett traite l'enjeu du commerce sous l'angle des PME, dont 10 p. 100 sont exportatrices directes de biens et services, et qui représentaient en 2014 plus du quart de la valeur des exportations de biens canadiennes. Mais comme les frais fixes liés aux échanges internationaux sont souvent similaires pour les petites et les grandes entreprises — qu'on pense au temps nécessaire pour connaître les spécificités d'un marché ou s'inscrire à un programme de soutien gouvernemental —, les coûts commerciaux limitent de façon disproportionnée les échanges des PME, surtout en ce qui concerne les petits envois de faible valeur.

L'auteur s'intéresse donc aux politiques publiques qui pourraient favoriser les échanges des PME canadiennes. Premièrement, le gouvernement fédéral devrait mener une étude d'impact économique de ses droits de douane, qui prévoirait notamment de réexaminer et de regrouper des classifications tarifaires trop complexes. Cette mesure simplifierait les échanges de toutes les entreprises, mais tout particulièrement des PME et des exportatrices débutantes. Deuxièmement, il devrait exonérer de droits les expéditions de faible valeur. Certains droits excèdent en effet la valeur des produits ou services expédiés, ce qui est antiéconomique et alourdit inutilement la charge de l'État sans générer de véritables recettes. Troisièmement, il doit remédier aux lacunes en matière d'information. Avant de se lancer, les entreprises ont besoin d'une information

claire et cohérente sur les coûts et le régime douaniers. L'Agence des services frontaliers du Canada pourrait ainsi simplifier l'accès à son site Web pour les PME et les exportatrices débutantes. Enfin, Ottawa doit tenir compte des besoins des PME dès l'élaboration de ses programmes et les promouvoir plus efficacement, car la plupart d'entre elles connaissent mal ou utilisent trop peu les programmes de soutien aux échanges commerciaux.

Certains des programmes les plus efficaces doivent néanmoins être maintenus, précise l'auteur, dont les suivants : le Conseil de coopération en matière de réglementation, qui collabore avec les États-Unis à l'harmonisation des règlements ; le Plan d'action Par-delà la frontière, qui vise à rationaliser et à simplifier les mouvements transfrontaliers de biens et de personnes ; la règle du « un pour un », qui impose au gouvernement de supprimer ou de modifier toute réglementation existante avant d'en adopter une nouvelle.

La promotion des exportations intelligentes parmi les entreprises canadiennes

Bill Currie

Bill Currie s'intéresse lui aussi aux politiques publiques favorables aux échanges, cette fois à la lumière d'entrevues menées par le cabinet Deloitte auprès de 46 exportateurs canadiens d'expérience. À l'instar de Ted Mallett, il suggère de promouvoir plus activement les programmes de soutien au commerce, soulignant qu'un nombre étonnamment faible d'entreprises connaissent ceux qui leur sont offerts sous la forme d'aide publique, de mentorat ou de réseautage. Les gouvernements et les organisations industrielles doivent collaborer à la visibilité et à l'accessibilité de ces programmes, tout en regroupant les informations disponibles pour dissiper la confusion et alléger le fardeau des entreprises en quête de soutien.

L'auteur exhorte aussi les gouvernements à concevoir les incitations fiscales en fonction de la croissance et non de la taille des entreprises. De nombreuses politiques fédérales et provinciales favorisent clairement les petites entreprises en leur offrant de moindres taux d'imposition et des crédits d'impôt plus généreux pour la recherche-développement. Mais ces mesures peuvent avoir un effet dissuasif en termes de croissance. En fondant les critères de qualification sur la croissance et non sur la taille des entreprises, un plus grand nombre d'entre elles miseraient sûrement sur l'exportation.

Au rythme où se développent les économies émergentes, observe enfin Currie, le Canada doit continuer de réduire sa dépendance à l'égard du marché

américain en renforçant ses liens avec d'autres partenaires commerciaux en pleine croissance. Comme d'autres auteurs de cet ouvrage, il propose de mettre en œuvre les dispositions applicables des accords négociés et d'en conclure de nouveaux avec des économies émergentes comme l'Inde. Puis il précise qu'une fois ces accords conclus, il sera essentiel d'établir un cadre de commercialisation permettant aux gouvernements de mesurer leur réelle capacité de libéraliser les échanges et d'atteindre des cibles définies.

Les effets de la « résonance » des chaînes d'approvisionnement sur les entreprises canadiennes

Joy Nott

Joy Nott présente le point de vue d'une association industrielle, à savoir l'Association canadienne des importateurs et exportateurs (I.E. Canada), qui soutient particulièrement les entreprises participant aux CVM. Elle souligne l'importance pour le gouvernement d'adopter des politiques et des procédures qui aident les entreprises à faire des affaires au Canada tout autant qu'avec le Canada.

À propos de politique commerciale, on croit souvent à tort que les chaînes de valeur s'arrêtent au dédouanement. Mais après que les importations ont traversé la frontière, les entreprises se retrouvent confrontées à un écheveau de règlements qu'il leur est difficile de démêler lorsqu'elles mènent des échanges internationaux. Voilà pourquoi les négociants canadiens — qui doivent importer de plus en plus pour exporter des biens et services technologiquement perfectionnés — attendent des décideurs qu'ils atténuent les effets négatifs de la « résonance » des chaînes d'approvisionnement, selon laquelle les politiques, procédures et pénalités peuvent viser les importations longtemps après le dédouanement des biens et leur passage à la frontière. C'est ainsi qu'un dossier d'importation peut être revu maintes fois après ce passage, souvent par plusieurs autres intervenants que l'importateur. On peut encore, des années plus tard, mener des audits, demander un remboursement, et réclamer un supplément d'information ou imposer des paiements aux entreprises par suite d'une réinterprétation des politiques douanières. Les effets de cette « résonance » ajoutent aux incertitudes de nos entreprises et rendent le Canada moins attractif comme place d'affaires. Selon l'auteure, l'élaboration des règlements et l'allégement des formalités administratives doivent d'abord viser la simplification et la production de résultats cohérents, sans nécessairement chercher à réduire leur nombre. En modifiant en ce sens son approche

stratégique des échanges, le Canada pourrait grandement favoriser la compétitivité internationale de ses entreprises dans le contexte commercial du XXI^e siècle.

Accroître la libéralisation des échanges pour régler nos problèmes commerciaux ?

Jim Stanford

Selon beaucoup d'observateurs, il faut accroître la libéralisation des échanges pour améliorer la faible performance commerciale du Canada en élargissant l'accès aux marchés étrangers et en accentuant les pressions concurrentielles au pays. Mais si Jim Stanford reconnaît qu'il y a un problème, il en fait un tout autre diagnostic et propose des priorités politiques bien différentes.

Il souligne que, depuis 2001, le Canada se traîne à l'avant-dernier rang des 34 pays de l'OCDE sur le plan de la croissance réelle des exportations. Et la moindre qualité de ces exportations est tout aussi préoccupante que leur faible nombre. L'auteur s'inquiète ainsi de leur composition, car elles proviennent de plus en plus du secteur primaire (agriculture, énergie, extraction minière et foresterie) et de moins en moins des secteurs « à forte valeur ajoutée » (automobile, aérospatiale, machinerie et matériel industriels, électronique et produits de consommation). Ce déplacement s'expliquerait non seulement par la hausse des produits de base dans cette période, mais aussi par une compétitivité insuffisante dans les secteurs à valeur ajoutée, causée par notre monnaie surévaluée et des faiblesses structurelles sous-jacentes. Stanford estime donc que le Canada a globalement échoué à créer une solide base d'entreprises innovantes et tournées vers l'exportation, qui puissent vendre sur les marchés mondiaux les produits et services à valeur ajoutée les plus en demande.

En ce qui concerne la performance commerciale, il note que nous faisons moins bonne figure avec nos partenaires d'accords de libre-échange qu'avec le reste du globe, pour ce qui est surtout des biens manufacturés. La croissance de nos exportations vers ces pays partenaires a été plus lente que vers d'autres pays, alors que celle de nos importations a été plus rapide. Cette corrélation entre libéralisation des échanges et faible performance commerciale ne prouve pas nécessairement un lien de cause à effet, reconnaît-il. Mais depuis le début du siècle, la libéralisation du commerce et de l'investissement a sans doute fait plus de mal que de bien, avance-t-il, vu notre faible compétitivité au chapitre des coûts tout comme de la qualité et de l'innovation. Nos entreprises n'ont pu tirer

pleinement parti de nouvelles opportunités à l'étranger, y compris celles qu'ont créées les accords de commerce et d'investissement récemment négociés. Ces accords ont pourtant exposé les entreprises ici même à une plus forte concurrence internationale, mais celle-ci a miné la capacité productive du Canada au lieu de la renforcer, nos entreprises peinant à relever ce grand défi mondial.

Au lieu de viser la conclusion d'autres grands accords, dit Stanford, nos décideurs doivent trouver de nouveaux moyens de stimuler la création et l'essor d'entreprises à forte composante technologique, innovantes et tournées vers le monde. Car elles ont besoin d'aide pour se mettre à niveau et se projeter sur la scène planétaire. L'État doit les aider à prospérer au lieu de subventionner les petites entreprises au moyen d'incitations perverses comme les faibles taux d'imposition, qui ne font qu'entraver leur croissance.

Si bien que la solution miracle aux difficultés commerciales du pays ne réside sans doute pas dans la signature d'autres accords de libre-échange, estime Stanford, qui exhorte les décideurs à envisager cette possibilité. Car les effets de ces accords peuvent être aussi bien positifs que négatifs selon leurs dispositions, leurs partenaires commerciaux et la capacité des secteurs canadiens à développer leurs exportations et à attirer des investissements mobiles. Depuis une dizaine d'années, conclut l'auteur, les négociations commerciales ont probablement causé plus de tort que de bien à nos échanges et investissements étrangers, et la signature d'autres grands accords pourrait encore aggraver les choses.

Le commerce et le développement durable

Scott Vaughan

L'enjeu du développement durable, l'un des plus complexes de notre temps, a d'importantes répercussions sur le système commercial planétaire. Scott Vaughan décrit comment les préoccupations environnementales sont devenues en 20 ans un élément clé de la politique commerciale internationale et examine l'incidence de cette évolution sur le Canada. Il estime que des politiques commerciales et environnementales judicieusement conçues peuvent conjointement produire de meilleurs résultats et favoriser le développement durable. À titre de négociant de biens et services environnementaux, le Canada a tout intérêt à conclure des ententes comme l'Accord sur les biens environnementaux, dont les négociations en cours entre de nombreux membres de l'OMC visent à libéraliser les échanges d'un vaste éventail de biens comme l'énergie renouvelable. Plus généralement,

soutient l'auteur, le renforcement du système commercial multilatéral correspond aux intérêts à long terme du Canada et pourrait contribuer aux objectifs de développement durable des Nations unies. Le pari n'est pas gagné, mais le Canada possède les ressources administratives et le savoir-faire diplomatique pour faire bouger les choses.

Le leadership du Canada en matière de commerce et de développement inclusifs

Margaret Biggs

Réexaminant l'approche canadienne en matière de commerce et de développement, Margaret Biggs décrit tout d'abord comment se réorientent actuellement les liens entre ces deux enjeux — au Canada et dans les pays en développement mais aussi dans les discussions sur le commerce mondial — face aux nouvelles réalités économiques, politiques et sociales du globe. Qu'on pense seulement au déplacement de l'activité et du pouvoir économiques vers les pays en développement, ou à la réorganisation des échanges et des investissements autour des CVM sous l'effet de la mondialisation et des nouvelles technologies. De plus en plus, les économies avancées se tournent ainsi vers les questions soulevées « derrière les frontières », comme la coopération réglementaire et les règles d'investissement. L'idée de croissance inclusive gagne aussi en importance, surtout dans ces économies avancées. Sous l'effet de ces changements, les conséquences des échanges commerciaux sur le développement ont cessé d'être un enjeu secondaire ou lié aux seuls besoins des pays en développement. Désormais, cela fait partie intégrante des efforts visant à stimuler la croissance mondiale, réduire la pauvreté et assurer l'avenir du système commercial international. D'où l'importance grandissante de cette réorientation dans la politique commerciale du Canada.

D'autant plus qu'en analysant les répercussions de ces tendances, l'auteur relève des possibilités stratégiques favorables à un leadership canadien. Le « commerce inclusif », qui consiste à intégrer aux échanges les pays en développement et émergents tout en visant une prospérité partagée au sein des pays, est aujourd'hui indissociable de l'avenir du système commercial international mais aussi de toute approche canadienne progressiste. Et le Canada est bien placé pour trouver des moyens innovants d'intégrer commerce et développement au double profit des économies avancées et des pays en développement. Pour s'imposer comme chef de file mondial, il doit agir sur plusieurs fronts : faciliter

les échanges et les investissements, soutenir la redynamisation du système multilatéral, privilégier le commerce inclusif dans son approche du développement, promouvoir les échanges et les investissements bilatéraux avec les économies en développement, et consolider son système de politiques sociales en appui à une économie mondialement inclusive et intégrée.

L'égalité des sexes et la participation des PME au commerce international

Arancha González

Arancha González examine la question de l'égalité des sexes dans les échanges internationaux et propose des mesures visant à intégrer aux marchés mondiaux un plus grand nombre de petites entreprises dirigées par des femmes. Car en améliorant la performance de ces entreprises, soutient-elle, on offrira aux femmes de nouvelles possibilités économiques et sociales tout en favorisant la croissance et la répartition équitable des revenus.

Elle souligne la forte disparité entre la participation des hommes et des femmes aux échanges commerciaux. Selon une récente étude sur les entreprises qui font du commerce international menée dans 20 pays en développement, une seule sur cinq est détenue ou gérée par une femme. Cela s'explique moins par le choix des femmes, croit l'auteure, que par les contraintes et les difficultés qu'affrontent les entrepreneures. Qu'il s'agisse de partis pris réglementaires, de blocages administratifs ou de préjugés culturels, ces obstacles limitent le temps que les femmes peuvent consacrer à leur entreprise et leur accès à des ressources comme le financement, les biens immeubles, l'information et les réseaux d'entreprises, qui les aideraient tous à repérer et à saisir les occasions d'affaires.

Pour créer un environnement favorable au commerce inclusif, il faut d'abord reconnaître que les politiques commerciales ne sont pas neutres en matière d'égalité des sexes, puis faire en sorte que le système commercial international tienne compte des grands défis que doivent relever les femmes. Par exemple, la ratification d'accords bilatéraux avec des pays qui empêchent juridiquement la participation des femmes à la vie économique pourrait être assujettie au retrait des mesures discriminatoires. On pourrait aussi intégrer aux accords des conditions établies en fonction de l'égalité des sexes (comme dans le récent accord signé entre le Chili et l'Uruguay). Il faudrait par ailleurs réexaminer périodiquement l'incidence des échanges et des accords commerciaux sur l'avancée du pouvoir économique des femmes, y compris au moyen

du Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC. De même, l'aide multilatérale au développement pourrait intégrer à ses projets le renforcement des capacités commerciales et l'enjeu de l'égalité des sexes. L'auteure cite en exemple différents projets comme la SheTrades Initiative, qui vise à intégrer un million d'entrepreneures aux marchés mondiaux d'ici à 2020. Enfin, des programmes intergouvernementaux comme les objectifs de développement durable des Nations unies peuvent favoriser le dialogue et l'action en faveur de l'égalité des sexes.

Plus que jamais, tous les acteurs mondiaux doivent collaborer en vue d'assurer aux femmes les mêmes possibilités, affirme González, qui rappelle qu'une société plus juste et plus égalitaire est toujours garante de prospérité économique. De fait, nous avons tous et toutes intérêt à supprimer les obstacles à la pleine participation des femmes aux échanges commerciaux.

Annexe : Résumé des orientations recommandées par les auteurs

Recommandations	Références par chapitre
<p>1. Maintenir un accès préférentiel au marché américain Dans le contexte actuel, préparer l'éventuelle renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), y compris en évaluant les éléments du Partenariat transpacifique susceptibles d'être intégrés à un ALENA renégocié ; renforcer par ailleurs la coopération en matière de réglementation à l'échelle de l'Amérique du Nord.</p>	Currie, Manley et Kingston, Moroz, van der Marel, Wolfe
<p>2. Mettre en œuvre l'AECG Mettre en œuvre l'Accord économique et commercial global (AECG) conclu avec l'Union européenne, puis établir un cadre d'action permettant de mesurer les progrès accomplis par rapport à ses cibles.</p>	Currie, Hoekman, Manley et Kingston, van der Marel
<p>3. Renforcer l'engagement auprès des marchés émergents Promouvoir le commerce et l'investissement entre le Canada et la Chine en lançant officiellement des pourparlers bilatéraux ; conclure un accord de partenariat économique global avec l'Inde.</p>	Biggs, Currie, Manley et Kingston, Wolfe
<p>4. Promouvoir le commerce et le développement inclusifs Mettre en œuvre l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), puis accentuer ces efforts pour favoriser les investissements ; aider les pays en développement à renforcer leurs capacités commerciales ; créer une institution financière de développement canadienne de calibre international ; mesurer régulièrement l'incidence des échanges et des accords commerciaux sur l'autonomisation économique des femmes (y compris en ce qui touche le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC) ; intégrer des engagements en matière d'égalité hommes-femmes dans les futurs accords commerciaux du Canada.</p>	Beatty et Vidler, Biggs, Blanchard, González
<p>5. Renforcer le système de commerce et d'investissement multilatéral Contribuer au renforcement du système commercial multilatéral et au nouveau programme de négociations de l'OMC ; maintenir une participation active aux négociations plurilatérales de l'Accord sur le commerce des services et l'Accord sur les biens environnementaux ; miser sur le chapitre actualisé de l'AECG sur l'investissement pour les prochains accords canadiens, et faire valoir la nécessité d'un cadre d'investissement multilatéral qui permettrait à long terme de promouvoir et de protéger les investissements étrangers tout en contribuant au règlement des différends.</p>	Biggs, Blanchard, Hoekman, Newcombe, van der Marel, Vaughan, Wolfe
<p>6. Améliorer les infrastructures commerciales Investir à long terme dans les infrastructures commerciales du Canada et de l'Amérique du Nord, notamment en transport et réseaux de communication ; s'attaquer à la congestion routière dans les grandes villes canadiennes ; renforcer la compétitivité des ports à conteneurs du pays ; accroître les capacités du fret aérien et ferroviaire ; réduire les frais d'aéroport et les redevances d'atterrissage.</p>	Roy, Van Assche
<p>7. Traiter la question des coûts à la frontière Réduire ou supprimer les tarifs subsistants sur les importations dans les secteurs autres que manufacturiers ; évaluer les effets économiques des redevances payées à la frontière canadienne ; examiner et tenter de regrouper les classifications tarifaires subsistantes ; améliorer la clarté et la cohérence des frais de douane et des procédures douanières.</p>	Blanchard, Mallett, Moroz, Nott

Annexe (suite)

Recommandations	Références par chapitre
<p>8. Coordonner les réglementations transfrontalières Mettre sur pied des « conseils de chaîne d'approvisionnement » nord-américains ; poursuivre les travaux du Conseil de coopération Canada–États-Unis en matière de réglementation ; créer au sein de l'AECG un forum de coopération réglementaire Canada–États-Unis ; viser la clarification des règles et réglementations pour faciliter la conformité des entreprises.</p>	Hoekman, Lapham, Mallett, Manley et Kingston, Moroz, Nott
<p>9. Renforcer la concurrence dans les secteurs de services en réseau Réduire les restrictions applicables aux investissements étrangers, surtout dans les secteurs de services fournissant des intrants clés au reste de l'économie, notamment les transports, les finances et les télécommunications ; participer à des accords internationaux visant à garantir l'ouverture des échanges de services au sein de l'actuel régime commercial.</p>	Miroudot, van der Marel
<p>10. Favoriser les échanges des petites et moyennes entreprises (PME) Créer et promouvoir des programmes de soutien commercial qui intègrent les besoins des PME ; remédier à l'insuffisance des informations en créant pour les PME et les nouveaux négociants un site Web gouvernemental qui aide les exportateurs éventuels à prendre des décisions éclairées ; conserver des services de délégués commerciaux efficaces en vue de dépister et de résoudre les problèmes rencontrés par les négociants.</p>	Mallett, Nott, Sui et Tapp
<p>11. Éviter que le régime fiscal des entreprises ne nuise à leur croissance Examiner la possibilité de remplacer les crédits d'impôt et les taux d'imposition fédéraux et provinciaux qui nuisent involontairement à la croissance des PME.</p>	Currie, Lapham, Stanford
<p>12. Faciliter les échanges technohabilités et en ligne Relever le faible seuil d'exemption (<i>de minimis</i>) du Canada pour les importations en franchise de droits ; élargir les partenariats entre les agences douanières et les entreprises en ligne pour accélérer le traitement des biens à la frontière ; mieux intégrer les petites entreprises aux programmes de négociants de confiance ; inclure le système postal aux discussions de politique commerciale ; créer une politique de services financiers technologiquement neutres en appui à l'essor des systèmes de paiement numérique ; viser une coopération réglementaire internationale sur les droits de protection des consommateurs ; améliorer l'accès à large bande au Canada, surtout en région rurale.</p>	Ahmed et Melin, Mallett
<p>13. Renforcer les programmes de soutien au marché du travail Renforcer le régime canadien d'assurance-emploi et les politiques de formation et de développement des compétences afin de mieux soutenir les travailleurs lors de changements sur le marché ; faciliter la réaffectation des ressources à des fins plus productives ; soutenir plus généralement une économie mondiale intégrée et inclusive.</p>	Biggs, De Backer et Miroudot
<p>14. Améliorer la collecte et la pertinence des statistiques Faciliter, accélérer et élargir l'accès des chercheurs à un plus grand nombre de données d'entreprise désagrégées ; détailler les aspects sectoriels, géographiques et historiques des statistiques commerciales des sociétés étrangères affiliées ; coordonner les données employés-employeurs pour mieux comprendre les effets du commerce sur les travailleurs ainsi que divers aspects de la répartition des salaires et des revenus ; inciter Transports Canada à collaborer avec Statistique Canada afin de réunir un plus grand nombre de données sur les besoins en investissements et en maintenance, de même que sur le rendement des ports, aéroports, ponts et autres points d'entrée au Canada.</p>	De Backer et Miroudot, Lapham, Koldyk, Quinn et Evans, Roy, Van Assche

Notes

1. Les négociations commerciales internationales ont progressé durant cette période. Or les chapitres de l'ouvrage — parus au fur et à mesure — présentent la conjoncture au moment de leur publication.
2. Cette conclusion diffère — sans nécessairement la contredire — de celle de Baldwin et Yan décrite ci-dessus, selon laquelle les entreprises canadiennes qui participent aux CVM dans d'autres économies avancées réalisent des gains de productivité supérieurs. Sui et Tapp analysent la croissance des ventes et des bénéfices de toutes les PME canadiennes de tous les secteurs exportant vers les marchés émergents plutôt que d'autres. De leur côté, Baldwin et Yan examinent les effets sur la productivité (non pas sur les ventes et les bénéfices) des seules entreprises manufacturières (et non de tous les secteurs) de toutes dimensions (et non seulement les PME), qui sont à la fois exportatrices et importatrices (et non seulement exportatrices) et qui versent des salaires plus élevés que dans les économies moins développées.

Feuille de route d'une politique commerciale plus inclusive

*Stephen Tapp, Ari Van Assche et
Robert Wolfe*

LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CANADA SE TROUVE À LA CROISÉE DES CHEMINS. ALORS que la prospérité et la croissance d'une petite économie ouverte comme celle du Canada dépendent des échanges et des investissements internationaux, de nouvelles réalités mondiales l'obligent à réexaminer les approches et les orientations adoptées de longue date dans ces deux domaines clés. Si le pays profite d'un réseau complexe de règles internationales en matière de commerce et d'investissement, force est de constater que s'enlisent les efforts visant à adapter ces règles à de nouveaux acteurs, produits et services, modèles de production et structures de propriété. Depuis le lancement de ce projet de recherche, on a de surcroît assisté à une forte montée du protectionnisme des deux côtés de l'Atlantique. De fait, une partie de la population des économies avancées s'estime lésée par la mondialisation des échanges. Le nouveau président américain semble résolu à chambouler la politique commerciale de son pays en clamant « les États-Unis d'abord », tout en se retirant du Partenariat transpacifique (PTP) et en renégociant l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Sans contredit, tout désengagement des États-Unis à l'égard du système commercial fondé sur des règles entraînerait des répercussions qui exposeraient le Canada à des risques substantiels.

Issu d'un programme de recherche pluriannuel de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), cet ouvrage s'appuie sur de nouvelles données empiriques pour établir un cadre d'analyse qui permette d'évaluer l'incidence des nouvelles réalités mondiales sur le Canada et d'actualiser ses politiques commerciales en vue d'une prospérité mieux partagée. Ce dernier chapitre, qui en synthétise les résultats et les propositions d'orientation, révèle la complexité d'un système commercial international dans lequel la productivité, l'innovation et la croissance dépendent à la fois des importations et des exportations. C'est ainsi qu'au lieu de produire des biens et services dans un même pays, les entreprises

collaborent aux chaînes d'approvisionnement mondiales et misent sur des filiales étrangères pour servir directement les consommateurs d'autres pays. Les petites et les grandes entreprises, dont les débouchés et les restrictions commerciales diffèrent, doivent emprunter des canaux différents pour s'internationaliser. Quant aux marchés émergents comme l'Inde et la Chine, ils s'imposent parmi les acteurs clés des échanges et des investissements, ce qui vient déplacer le pouvoir économique mondial et explique en partie la stagnation des négociations commerciales. Enfin, la production mondiale et l'essor des échanges ont sensiblement ralenti depuis la crise financière de 2008-2009, alors que les faibles perspectives de croissance suscitent l'inquiétude au Canada et dans plusieurs pays développés.

Dans ce contexte inédit, le Canada doit renouveler l'approche qui définit ses politiques commerciales. D'après nos principales recommandations, l'un des objectifs clés de cette nouvelle approche doit être l'élaboration de politiques inclusives qui permettront au plus grand nombre de Canadiens de tirer profit de la mondialisation et des progrès technologiques. Une démarche d'inclusion nous paraît en effet indispensable pour préserver l'appui de la population aux échanges et aux accords commerciaux. Ce cadre général de commerce inclusif repose en outre sur trois volets stratégiques : faciliter la réaffectation des ressources du Canada pour stimuler la prospérité ; améliorer la connectivité internationale pour renforcer les liens des entreprises et des travailleurs canadiens avec les participants étrangers des chaînes de valeur mondiales ; collaborer avec d'autres pays à l'établissement de solides bases multilatérales pour le système d'échanges et d'investissement mondial. Détaillées ci-après, ces recommandations de haut niveau sont résumées en annexe.

Les nouvelles réalités mondiales

DANS CETTE SECTION DES CONCLUSIONS DE L'OUVRAGE, NOUS RÉPARTISSONS LES changements à l'œuvre en huit « nouvelles réalités du commerce mondial » que nos décideurs devraient prendre en compte pour établir les priorités commerciales du pays (voir encadré 1), et nous examinons tour à tour chacune d'elles.

Les échanges commerciaux des entreprises, la réaffectation des ressources et la marge extensive

Le cadre analytique élaboré dans l'ouvrage prend forme dès sa première partie avec l'étude de Beverly Lapham, qui examine les modèles d'échanges du XXI^e siècle en

Encadré 1

Nouvelles réalités du commerce international

1. La réaffectation des ressources sectorielles est un moteur clé du commerce et de la productivité.
 2. Les PME doivent relever des défis de longue date mais elles profitent aussi de nouvelles possibilités.
 3. Les processus de production sont fragmentés, collaboratifs et mondiaux.
 4. Les filiales étrangères et les services sont de solides catalyseurs d'échanges internationaux.
 5. Les marchés émergents sont des acteurs clés de la production, des échanges et des investissements mondiaux.
 6. La production mondiale et la croissance des échanges accusent un ralentissement.
 7. Le protectionnisme et l'incertitude économique sont en hausse.
 8. Les négociations commerciales sont marquées par une forte stagnation.
-

mettant l'accent sur les entreprises, dans la suite logique des approches traditionnellement axées sur les pays et les industries. L'étude souligne les variations entre les caractéristiques des entreprises, notamment leur taille et leur productivité, et les diverses façons dont elles réagissent aux mutations de l'environnement commercial. Un environnement plus ouvert, par exemple, accroît aussi bien les débouchés à l'étranger que les pressions concurrentielles intérieures. Si les économistes savent de longue date que le commerce peut stimuler la productivité d'un pays et que les ajustements commerciaux font des gagnants comme des perdants, de récentes données illustrent les variations de ces effets d'une entreprise à l'autre : en s'adaptant à la libéralisation des échanges, les plus productives prospèrent et gagnent des parts de marché au détriment des moins productives, qui s'affaiblissent ou se retirent du marché.

La théorie contemporaine est venue raffiner la compréhension de ce processus d'adaptation en indiquant une nouvelle voie par laquelle les échanges peuvent renforcer la productivité intérieure, à savoir la réaffectation des ressources non seulement entre secteurs, comme le veulent les théories classiques sur les avantages comparatifs, mais aussi entre les entreprises d'un secteur donné. Ce nouveau mécanisme s'est révélé très utile à une économie canadienne qui devait s'adapter aux nouveaux accords commerciaux. Les estimations les plus fiables montrent qu'après les réductions tarifaires appliquées des deux côtés de la frontière en vertu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, ce sont les transferts de production interentreprises et non la croissance intra-entreprise qui ont créé l'essentiel des vastes gains de productivité réalisés par les industries manufacturières canadiennes (Melitz et Trefler, 2012).

Encadré 2

Marge intensive et marge extensive des échanges*Marge intensive*

Changements apportés par des négociants établis aux échanges de produits et services existants entre pays partenaires.

Marge extensive

Arrivée de nouveaux négociants (ou sortie de négociants existants), développement de nouveaux produits et services et participation à de nouveaux marchés.

L'un des aspects de la littérature en ce domaine est aussi l'importante distinction entre commerce ancien et nouveau — ou, selon le jargon utilisé, entre *marge intensive* et *marge extensive* (voir encadré 2) —, qui incite à voir autrement les négociations commerciales. On croit souvent que les accords ont pour premier avantage de faciliter l'accès aux marchés étrangers et d'abaisser

le coût des échanges, ce qui permet aux exportateurs d'accroître leurs ventes sur les marchés de leurs partenaires. Mais de nouvelles études montrent que la plupart des gains de production et d'exportation proviennent en fait des nouveaux échanges conclus après la mise en œuvre des accords. Par exemple, pas moins de 90 p. 100 du surcroît de valeur des exportations vers le Chili enregistré après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange Canada-Chili provenaient de biens que le Canada n'y avait jamais exportés (Affaires étrangères et Commerce international Canada, 2013). C'est donc dire qu'en pratique, les accords ont pour principal effet d'offrir de nouveaux débouchés qui favorisent la création d'entreprises au pays ou incitent les entreprises existantes à pénétrer de nouveaux marchés. Souvent, cette réaction dynamise la conception de nouveaux produits à l'aide de nouveaux processus, partenaires et fournisseurs. C'est pourquoi les négociateurs et les programmes publics de soutien au commerce doivent mieux cerner les besoins des entreprises dont l'expansion à l'étranger se heurterait à des obstacles commerciaux (Cernat, 2014). La tâche est complexe, mais une approche axée sur les entreprises aiderait à déterminer les éventuels gagnants et perdants, et donc à évaluer plus justement les avantages de toute modification apportée aux politiques commerciales canadiennes (Ciuriak *et al.*, 2015).

Des défis et opportunités pour les petites et moyennes entreprises

L'approche axée sur les entreprises explique aussi pourquoi les plus grandes règnent sur le commerce mondial. Les entreprises de toutes tailles doivent engager des frais fixes pour faire du commerce, en consacrant par exemple temps et

argent pour s'informer des débouchés, des consommateurs et des fournisseurs, pour comprendre la réglementation d'autres pays et faire en sorte que leurs produits y soient conformes, ou pour profiter de programmes gouvernementaux de soutien au commerce. Parfois aussi difficiles à prévoir qu'à récupérer, ces frais englobent le respect de lourdes procédures douanières, la création d'infrastructures de transport et de communication ainsi que l'obtention de financement commercial. Or leur nature même procure un avantage intrinsèque aux grandes entreprises, dont l'ampleur de la production permet de réduire le coût unitaire des échanges. Inversement, les petites et moyennes entreprises (PME) sont souvent moins compétitives à l'international en raison d'un coût unitaire supérieur qui restreint démesurément leurs échanges, surtout pour les transactions de faible valeur. De fait, de nouvelles études montrent qu'une entreprise doit atteindre un certain seuil de productivité pour pouvoir exporter avec succès.

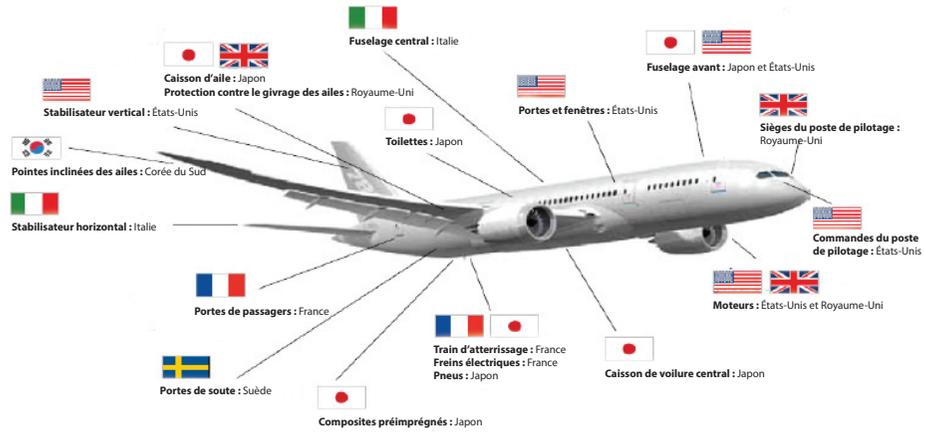
Dans leurs chapitres respectifs, John Baldwin et Beiling Yan, puis Sui Sui et Stephen Tapp, étayent de données empiriques cet écueil commercial que doivent surmonter les PME. La plupart sont moins susceptibles d'exporter que les grandes entreprises, rejoignent beaucoup moins de pays lorsqu'elles le font et enregistrent des recettes d'exportation nettement inférieures. En revanche, les changements technologiques et les politiques de réduction des coûts fixes liés au commerce pourraient prioritairement favoriser les échanges internationaux des PME. Une connectivité internationale accrue et une plus grande confiance dans les transactions financières faites en ligne, entre autres, ont déjà permis à bien des PME de commercer à l'international. Comme l'expliquent Usman Ahmed et Hanne Melin, les PME technohabilitées qui se servent de plateformes virtuelles comme eBay ont de meilleures chances de rejoindre un plus grand nombre de marchés étrangers, y compris par rapport aux grandes multinationales traditionnelles, même si leurs ventes restent évidemment inférieures.

Des processus de production fragmentés, collaboratifs et mondiaux

La deuxième partie de l'ouvrage décrit comment la production et les échanges internationaux sont désormais structurés autour de chaînes de valeur mondiales (CVM). Peu d'usines fabriquent des produits de A à Z depuis que les processus de production se sont fragmentés et mondialisés. Les pièces de voiture assemblées à l'usine ontarienne d'Oakville, par exemple, proviennent de divers pays et traversent plusieurs fois les frontières sous forme de sous-ensembles. Les CVM sont

Figure 1

Approvisionnement des pièces clés d'un Boeing 787 Dreamliner Exemple de production via les chaînes de valeur mondiales



Source : Adapté de Meng et Miroudot (2011).

particulièrement répandues dans les industries manufacturières — automobile, électronique, produits pharmaceutiques, textiles et vêtement, transport aérien (tel que l'illustre la figure 1) — et dans le secteur tertiaire. L'expansion rapide des CVM observée ces dernières décennies s'explique surtout par les avancées technologiques qui ont permis d'abaisser les coûts de communication, de coordination et de transaction sur de longues distances. Mais aussi par des politiques commerciales qui ont favorisé la réduction des tarifs et des frictions commerciales, à la fois aux frontières et « derrière les frontières ».

Comme le souligne Ari Van Assche, les stratégies commerciales mondiales ont dicté ces changements tout en évoluant à leur rythme. Les entreprises ont longtemps considéré les marchés étrangers comme un moyen d'accroître leurs ventes. De nos jours, celles qui ont une « mentalité de chaîne d'approvisionnement » répartissent leurs processus en tâches distinctes qu'elles exécutent aux endroits les plus rentables, souvent dans plusieurs pays. Ces entreprises se préoccupent non seulement de la destination finale de leurs produits, mais aussi du parcours de production qui permet d'y arriver. Outre l'accès à de nouveaux marchés, elles misent sur leur expansion internationale pour réduire leurs coûts

de production, accéder aux technologies étrangères, collaborer avec des partenaires mondiaux et varier leur exposition aux chocs des chaînes d'approvisionnement. À mesure que les entreprises participant aux CVM ont appris à maîtriser les systèmes de production multiétapes nécessaires à la circulation des biens, des personnes et de l'information, les processus de production qui étaient essentiellement linéaires dans un même pays sont devenus intrinsèquement circulaires et interconnectés. Au cœur de cette révolution des CVM se trouvent évidemment les nouvelles technologies, qui permettent aux entreprises et aux régions de se spécialiser dans des tâches plus pointues ou des segments précis de marché, au lieu de participer à tous les processus ou activités d'un même secteur.

Pour comprendre l'évolution du système d'échanges international, les analystes doivent opérer une difficile transition qui consiste à examiner individuellement les entreprises et leurs tâches spécifiques plutôt que l'activité globale d'une industrie ou d'un pays. Prenons Montréal, siège de l'IRPP et ville qu'on dit souvent spécialisée dans l'aérospatiale. Pourtant, les usines qu'on y trouve ne construisent pas sur place des avions complets à partir de matériaux locaux. Il serait donc plus exact de dire que Montréal se spécialise dans certaines activités à forte valeur ajoutée *au sein de* l'industrie aérospatiale, notamment par l'entremise de multinationales comme Bombardier et CAE, qui se consacrent à la conception et à l'ingénierie des avions.

Aujourd'hui, l'essentiel du commerce mondial repose sur les échanges non pas de produits finis mais d'intrants intermédiaires, qui servent à produire les exportations d'un pays donné. C'est pourquoi les produits d'« exportation canadienne » ne sont pas nécessairement « fabriqués au Canada ». Comme le notent Koen De Backer et Sébastien Miroudot, seuls les trois quarts de la valeur brute des exportations canadiennes étaient d'origine intérieure en 2011 (selon les dernières données disponibles), la valeur ajoutée étrangère comptant pour le dernier quart. De même, une part considérable des biens d'exportation est finalement consommée dans d'autres pays que ceux de leur destination initiale. Par exemple, bon nombre d'entreprises canadiennes exportent des intrants vers des partenaires américains, qui s'en servent pour produire des biens destinés au reste du monde (d'où l'importance pour le Canada que les États-Unis maintiennent de solides liens avec leurs propres partenaires commerciaux, c'est-à-dire « les partenaires de notre premier partenaire »).

Des données plus complètes viennent appuyer cette vision mieux nuancée de la production et des échanges. Les statistiques brutes établies sur la base douanière, qui n'enregistrent que la valeur totale des biens traversant les frontières

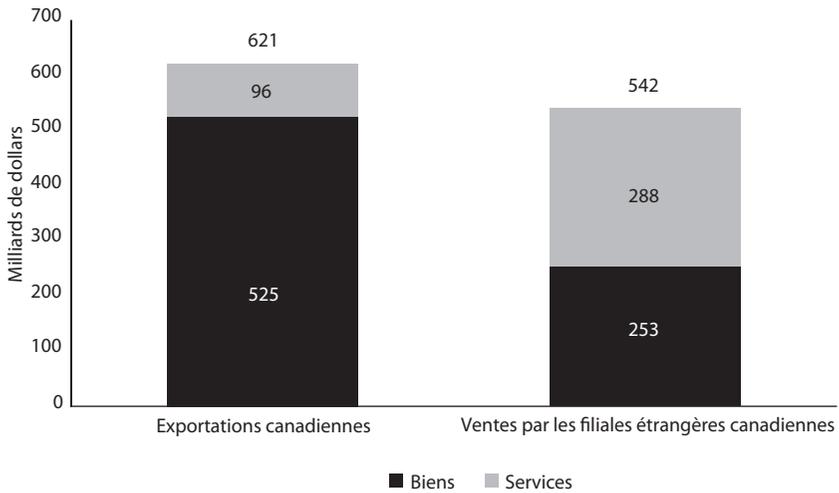
et l'attribuent au pays d'origine, peuvent dresser un portrait trompeur du commerce international. Il faut donc leur adjoindre des données plus précises sur la valeur ajoutée des échanges afin d'estimer la valeur graduellement ajoutée par les sources de chaque pays aux diverses étapes de production.

Des filiales étrangères et des services qui facilitent les échanges

Les entreprises collaborent de plus en plus avec des partenaires de production étrangers, parfois sans liens de dépendance (transactions d'exportation-importation), parfois sous forme d'investissements directs étrangers (IDE) permettant à une filiale étrangère de rejoindre directement les consommateurs (ventes des filiales). En fait, commerce international et investissement étranger sont si imbriqués qu'on peut souvent parler des deux faces d'une même médaille.

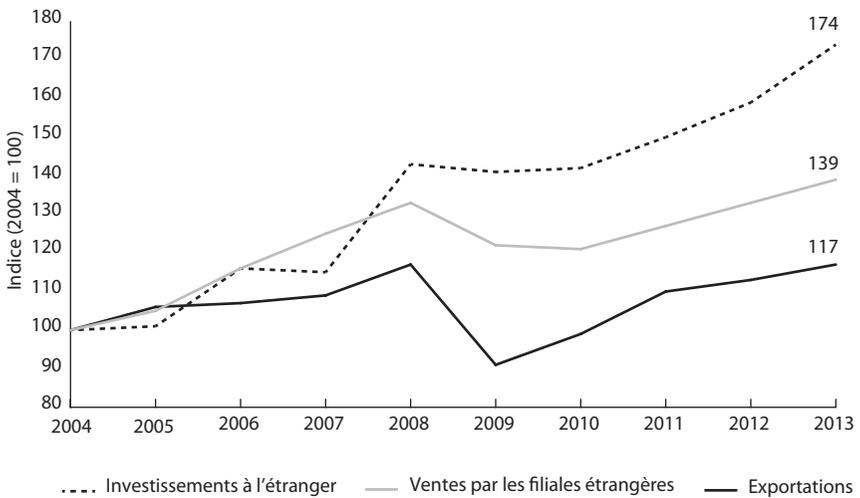
Mais dans le contexte canadien, l'importance générale et la rapide croissance des activités des filiales étrangères restent sous-estimées, observent Dan Koldyk, Lewis Quinn et Todd Evans dans leur chapitre sur les CVM. En 2014, l'activité internationale de toutes les filiales étrangères canadiennes a pourtant généré des ventes presque aussi élevées que la valeur totale des exportations canadiennes (voir figure 2). Ces ventes étaient concentrées dans le secteur tertiaire, où les relations avec les consommateurs profitent toujours d'une présence physique, par exemple dans les services professionnels. En fait, les activités et services des filiales étrangères canadiennes constituent depuis une dizaine d'années les premiers vecteurs de croissance des échanges internationaux du pays, puisque les entreprises canadiennes rejoignent de plus en plus de consommateurs étrangers par la voie de leurs filiales sur le terrain (voir figure 3 ; voir aussi Coiteux *et al.*, 2014). Ces filiales aident les entreprises à surmonter les obstacles à l'accès aux marchés, à tirer profit de l'essor de la consommation dans les pays émergents, à exploiter le développement des réseaux d'échanges Sud-Sud et à renforcer l'efficacité de leur production (voir dans l'encadré 3 l'incidence de cette montée des filiales sur les salaires et l'emploi). Tout compte fait, les entreprises canadiennes sont beaucoup plus présentes à l'étranger et moins dépendantes des États-Unis que ne l'indiquent les données d'exportation traditionnelles. De surcroît, les données sur les échanges à valeur ajoutée font ressortir la contribution grandissante des services au rapide essor des ventes des filiales canadiennes. Sébastien Miroudot montre ainsi que les services — souvent exécutés au pays et intégrés à des biens qui traversent les frontières — comptent pour environ 45 p. 100 de

Figure 2

Exportations et ventes à l'étranger par les filiales étrangères canadiennes, 2014

Sources : Affaires mondiales Canada, Bureau de l'économiste en chef, Statistiques sur l'économie, le commerce et l'investissement ; Statistique Canada, base de données CANSIM, tableau 376-0066.

Figure 3

Croissance des investissements à l'étranger, des ventes par les filiales étrangères et des exportations du Canada, 2004-2013

Source : D'après les figures 7 et 10 du chapitre de Daniel Koldyk, Lewis Quinn et Todd Evans (p. 271 et 273 de l'ouvrage).

Encadré 3

Emplois et investissements directs étrangers

Les investissements directs étrangers (IDE) soulèvent régulièrement des craintes touchant la délocalisation des emplois du pays. En réalité, les Canadiens profitent des investissements effectués au Canada par des entreprises étrangères. Environ 1,9 million de personnes travaillent pour des filiales étrangères installées au Canada, soit davantage que les 1,2 million qui travaillent pour les filiales canadiennes installées à l'étranger. Les filiales étrangères à participation majoritaire installées au Canada comptaient en 2014 pour près de la moitié (49,4 p. 100) de nos exportations de marchandises (Statistique Canada, base de données CANSIM, tableau 376-0151). Et le fait de produire pour des consommateurs étrangers, que ce soit par des exportations ou par les activités des filiales, peut favoriser les emplois et la hausse des salaires canadiens. En 2012, estime Statistique Canada, 17 p. 100 de tous les emplois au pays (soit environ 3 millions d'emplois) servaient à produire des biens et services pour des consommateurs étrangers (Statistique Canada, base de données CANSIM, tableau 381-0032). Dans de nombreux pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, y compris le Canada, les emplois liés à la production d'exportations ont été progressivement transférés à des travailleurs plus qualifiés, qui sont généralement plus scolarisés et touchent de meilleurs salaires (OCDE, 2015). Les IDE contribuent aussi à la réaffectation des ressources : les IDE entrants permettent aux entreprises d'un pays de se spécialiser dans les activités pour lesquelles elles possèdent un avantage comparatif, tandis que les IDE sortants correspondent souvent à une réaffectation qui a pour but d'extraire les facteurs de production des activités pour lesquelles elles souffrent au contraire d'un désavantage comparatif.

la valeur ajoutée totale des exportations canadiennes, soit près du triple de ce qu'enregistrent les données courantes.

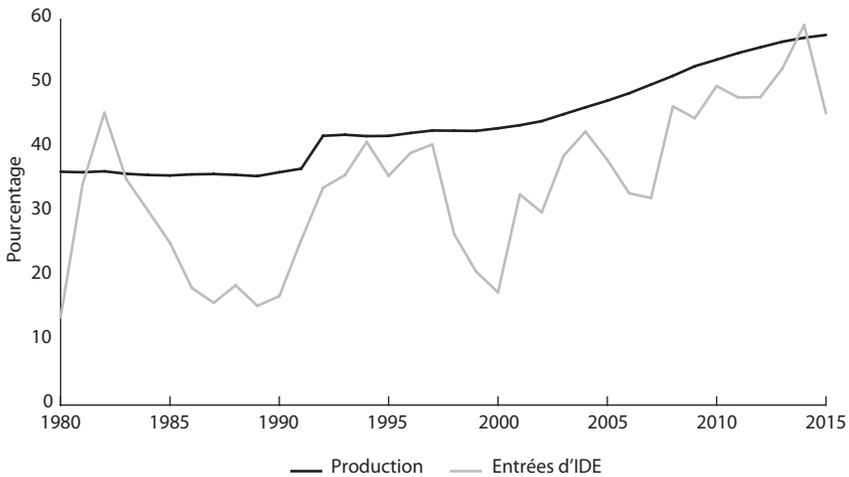
De profonds changements dans l'emploi sectoriel sous-tendent cette évolution causée par le recul de la fabrication de biens au profit de la prestation de services, selon une tendance à l'œuvre dans tous les pays développés. Pour chaque perte nette d'emploi enregistrée depuis 2001 dans le secteur canadien des biens, environ 30 emplois ont ainsi été créés dans le secteur tertiaire (Poloz, 2016). Certes, la valeur réelle de la production dans les secteurs qui fabriquent des biens continue d'augmenter, mais il faut moins de travailleurs pour y arriver étant donné la croissance soutenue de la productivité.

L'essor des marchés émergents

Autre nouvelle réalité mondiale, on assiste à un déplacement marqué des lieux et des flux de production, d'échanges et d'investissement, causé par l'essor de pays émergents en voie de s'imposer comme acteurs clés du commerce international. En fait, leur part de la production mondiale dépasse aujourd'hui celle des pays avancés. Comme l'explique Margaret Biggs (voir figure 4), ils dynamisent la croissance et sont devenus d'importants bénéficiaires et sources d'IDE. La croissance

Figure 4

Part du PIB mondial et des entrées d'IDE des économies émergentes et en développement, 1980-2015



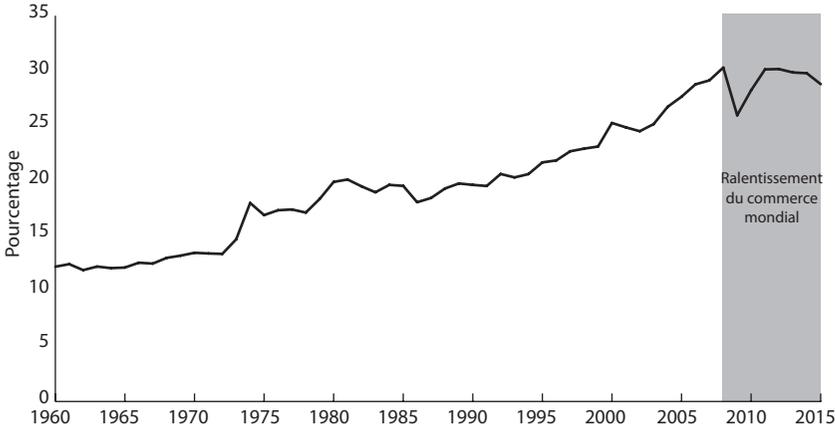
Source : D'après les figures 1 et 2 du chapitre de Margaret Biggs (p. 553 et 554 de l'ouvrage).

rapide et soutenue des revenus dont profitent depuis une vingtaine d'années les économies émergentes de pays comme l'Inde et la Chine constitue un exploit remarquable, qui a sorti des centaines de millions de gens de l'extrême pauvreté. Elle s'est accompagnée d'une poussée de la demande, qui a impulsé une hausse durable du prix des marchandises dont a profité le Canada. Ce poids économique grandissant des pays émergents, qui décentre et disperse le pouvoir mondial, fragilise toutefois la représentativité, l'orientation et la pertinence des institutions économiques issues de l'après-Seconde Guerre mondiale, qui peinent à mobiliser ces pays et à refléter leurs priorités. Dès lors, l'intégration de ces pays au système de commerce et d'investissement international n'est plus un enjeu secondaire mais un besoin impératif qu'il faut remplir pour améliorer la situation économique et sociale de l'ensemble des nations.

La faible croissance de la production et des échanges mondiaux

Le rythme de croissance de la production a ralenti dans tous les pays développés en raison d'une série de facteurs complexes, interdépendants et souvent contestés,

Figure 5

Importations mondiales de biens et services en proportion du PIB, 1960-2015

Source : Banque mondiale, indicateurs du développement dans le monde.

bien qu'il y ait consensus sur deux aspects clés : le vieillissement démographique, qui freine l'augmentation de la population active sur fond de départ à la retraite des baby-boomers, et la moindre croissance de la productivité (FMI, 2015). De même, le rythme de croissance actuel des échanges est plus de deux fois moindre qu'au cours des 30 dernières années. Après plusieurs décennies de progression des échanges rapportés au produit intérieur brut (PIB), indique la figure 5, ce ratio a diminué pendant la lente reprise qui a suivi la crise financière de 2008-2009, selon ce qu'on a appelé le « ralentissement du commerce mondial » (voir Haugh *et al.*, 2016 ; Hoekman, 2015 ; FMI, 2016).

Ce ralentissement résulte de facteurs à la fois cycliques et structurels. Du point de vue cyclique, l'économie mondiale fonctionne depuis plusieurs années au-dessous de sa capacité de production à long terme. Le maigre investissement en capital des entreprises (cet investissement suscite généralement une intensité d'échanges supérieure à d'autres activités économiques) et la faiblesse de l'économie européenne (qui dépend davantage du commerce que d'autres régions du globe) ont également freiné les échanges internationaux. Autre facteur moins important : le fléchissement de la libéralisation des échanges occasionné par les politiques plus protectionnistes adoptées par plusieurs pays du G20, surtout

depuis 2012 (OMC, 2016). Si, par exemple, le Canada a réduit ces dernières années beaucoup de ses tarifs douaniers, il a aussi renforcé l'usage des droits antidumping et compensatoires (OMC, 2015). Pour ce qui est des facteurs structurels, il faut noter l'arrivée à maturation des CVM, dont l'expansion rapide à partir de 1990 a sensiblement ralenti depuis 2007. Cela s'explique notamment par l'utilisation croissante d'intrants nationaux plutôt qu'étrangers par l'industrie manufacturière chinoise. Entre-temps, la composition des échanges poursuit sa transition des marchandises vers les services, de sorte que la croissance des échanges pourrait de nouveau dépasser celle de la production, surtout s'il y a baisse des coûts commerciaux liés aux services (Hoekman, 2015). Cette double tendance au ralentissement de la production et du commerce montre toute l'importance de trouver des moyens d'améliorer la performance économique.

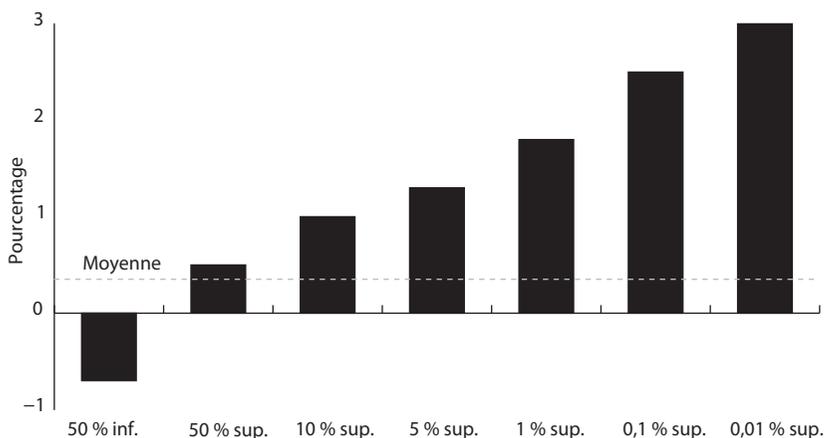
Une montée de l'opposition aux échanges et de l'inquiétude économique

Une forte incertitude économique plane sur l'ensemble du monde développé, où une série d'enjeux suscite l'inquiétude des populations : délocalisation et concurrence des pays à bas salaire, pertes d'emplois causées par l'automatisation, précarisation du travail, immigration, sans compter la stagnation de la « classe moyenne », qui entrave les progrès économiques intergénérationnels, ni l'explosion des revenus des mieux nantis. Dans la foulée, on assiste à une montée des nationalismes illustrée par le Brexit au Royaume-Uni et l'élection de Donald Trump aux États-Unis.

Catalysant maintes critiques, les accords commerciaux sont souvent décriés comme un moyen pour les multinationales d'établir à leur profit les règles des échanges dans le cadre de négociations opaques qui limitent la souveraineté des nations en matière de législation. Mais leurs détracteurs ne se trompent-ils pas de cible ? Selon nous, on ne peut leur imputer que très partiellement des perturbations autrement plus importantes, notamment aux États-Unis, où les politiques publiques ont largement échoué à soutenir les citoyens touchés par une série de changements économiques, dont certains seulement peuvent être attribués aux accords. Tout indique que les difficultés de la classe moyenne des pays développés relèvent bien davantage des forces globales de la mondialisation, des progrès technologiques et de l'automatisation (DeLong, 2017).

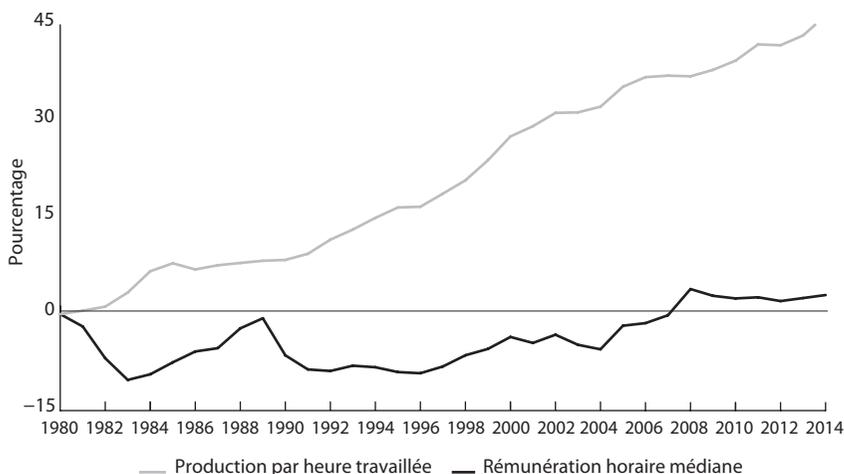
Quelles qu'en soient les causes exactes, c'est au sommet que s'est fortement concentré depuis trois décennies l'accroissement des revenus dans

Figure 6
Croissance annuelle moyenne du revenu du marché réel, Canada, 1982-2014



Source : Calculs des auteurs fondés sur le tableau 204-0001 de la base de données CANSIM de Statistique Canada, corrigés en fonction de l'indice global des prix à la consommation du tableau 326-0021.
 Note : Le revenu du marché englobe les revenus tirés de la rémunération, des investissements, des pensions, des prestations alimentaires matrimoniales et autres revenus imposables.

Figure 7
Changements cumulatifs réels de la production par heure travaillée et de la rémunération horaire médiane, 1980-2014



Source : Adapté de Ugucconi, Sharpe et Murray (2016, tableau 2 de l'annexe).
 Notes : La production par heure, indiquée en dollars de 2007, est établie en divisant le PIB par le nombre total des heures travaillées. La rémunération horaire médiane est indiquée en dollars de 2011.

nombre de pays avancés, notamment anglophones (OCDE, 2015). Le Canada a connu une hausse sensible de l'inégalité des revenus, surtout dans les années 1980 et 1990, caractérisée par l'enrichissement marqué des mieux nantis. Cette hausse reflétait la demande accrue en travailleurs hautement qualifiés d'une économie de la connaissance en voie de mondialisation, tout autant que la capacité de ces travailleurs d'en tirer des rentes économiques (voir figure 6 ; voir aussi Green, Riddell et St-Hilaire, 2016). Autre aspect préoccupant, la hausse globale de la productivité — l'intensification des échanges et les politiques favorables à leur essor avaient suscité les plus grandes espérances à cet égard — n'a pas vraiment amélioré la rémunération médiane des travailleurs, contrairement à ce que supposent souvent les modèles économiques (voir figure 7). Malgré de solides données indiquant que l'économie a globalement profité des échanges, aucun ensemble de données n'a établi la répartition de leurs avantages entre les tranches de revenu au Canada.

Les effets distributifs nets de toute forme de gains dépendent de plusieurs facteurs, dont les schémas de consommation et la situation de l'emploi. Du côté des dépenses, les données de nombreux pays, dont le Canada, indiquent que les échanges commerciaux tendent à favoriser les consommateurs plus pauvres : puisqu'ils consacrent une part plus élevée de leur revenu à des biens marchands, ils profitent davantage d'une hausse de leur pouvoir d'achat. Autrement dit, les restrictions tarifaires et commerciales désavantagent surtout les consommateurs à faible revenu (voir Cardwell, Lawley et Xiang, 2015 ; Fajgelbaum et Khandelwal, 2016). En revanche, si notre secteur manufacturier semble avoir fait d'importants gains de productivité à la suite de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, il a également perdu passablement d'emplois (Trefler, 2004). Aux États-Unis, l'intensification du commerce avec la Chine aurait aussi causé des pertes d'emplois manufacturiers, tout en abaissant les revenus et l'accès de la main-d'œuvre aux marchés du travail locaux les plus exposés à la concurrence des importations chinoises (Autor, Dorn et Hanson, 2013, 2016). Du côté des revenus, les salaires et les emplois des travailleurs faiblement et moyennement qualifiés des pays développés, surtout s'ils exercent des tâches routinières de fabrication et d'assemblage, sont ainsi plus vulnérables à l'intensification du commerce. Si les détracteurs des accords et des échanges commerciaux exagèrent parfois leurs effets négatifs, on voit ici que les enjeux et préoccupations qu'ils soulèvent méritent un examen très sérieux.

La stagnation des négociations commerciales

La dernière des nouvelles réalités mondiales, qui découle des facteurs décrits plus haut, combine la stagnation des négociations commerciales et le recul des perspectives de libéralisation des échanges. La dynamique des négociations multilatérales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'est en effet enlisée dans la dernière décennie, à quelques importantes exceptions près comme l'Accord sur la facilitation des échanges. Quant au Programme de Doha pour le développement, conçu dans les années 1990, il a été lancé en 2001 avant que plusieurs nouvelles réalités ne se manifestent pleinement. Le système commercial doit maintenant s'adapter aux immenses changements qui touchent les biens échangés et leurs négociants. Mais l'OMC est frappée d'inertie, comme la plupart des négociations multilatérales, dans un monde dépourvu de leadership global.

Si la multiplication des négociations bilatérales, mégarégionales et plurilatérales de ces dernières années constitue une réaction aux lenteurs de l'OMC, elle est aussi l'une des causes de cette stagnation, explique Robert Wolfe. Ce type de négociations permet à de petits groupes d'alliés de faire l'essai d'accords plus diversifiés par leurs thèmes et leurs partenaires, leurs méthodes de négociation, les résultats visés et leurs liens juridiques avec l'OMC. Bien au-delà des réductions tarifaires, quelques ambitieuses négociations préférentielles ont ainsi permis d'aborder un éventail d'enjeux « derrière les frontières ». En partie, cette nouvelle approche témoigne du fait que les tarifs sont déjà peu élevés dans la plupart des secteurs des économies avancées. Jumelés à l'accroissement des CVM, les problèmes qui restreignent vraiment les flux de biens, de services, de connaissances et d'experts relèvent de divergences réglementaires entre pays, explique Bernard Hoekman, qui cite en exemple les règles touchant la santé et la sécurité, les permis d'exercer ou la certification de conformité des produits aux normes.

La montée de la Chine au rang de première nation commerçante est un moteur décisif du déplacement du pouvoir mondial. Dans son chapitre rédigé avant les élections américaines, Wolfe qualifie ce contexte de monde « G zéro » pour souligner qu'aucun groupe de pays — ni le G7 trop restreint dont la Chine est exclue, ni le G20 trop amorphe — n'a la volonté ou la capacité de piloter une politique commerciale planétaire. Or la préférence déclarée de l'administration Trump pour le bilatéralisme pourrait encore fragiliser des négociations multilatérales dont les États-Unis restent un indispensable participant. Mais ce tournant radical des Américains pourrait aussi galvaniser certains pays et les inciter à collaborer activement à l'élaboration de nouvelles règles, surtout dans les domaines tributaires de réglementations, où les entreprises

continueront de réclamer la suppression de divergences inefficaces, et les citoyens d'exiger des réponses à leurs préoccupations en matière de santé et d'environnement.

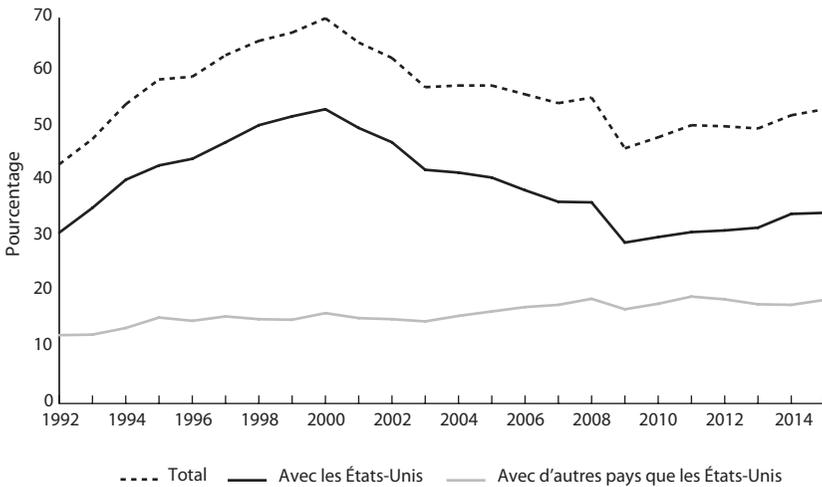
Les entreprises canadiennes face aux nouvelles réalités mondiales

DANS L'ENSEMBLE, LES ENTREPRISES CANADIENNES S'ADAPTENT DIFFICILEMENT AUX nouvelles réalités du commerce international, ce qui risque de nuire à la croissance et à la productivité du pays tout autant qu'à ses perspectives d'emploi.

En examinant la part du commerce des marchandises dans l'économie du Canada depuis quelques décennies, on voit que son évolution repose largement sur la dynamique des échanges avec les États-Unis (voir figure 8). Trois périodes se démarquent clairement. La première, qui correspond aux années 1990, voit une rapide croissance des échanges consécutive à l'adoption de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis puis de l'ALENA, conjuguée à la dépréciation du dollar canadien et à une forte poussée de l'économie américaine. Mais le Canada perd la plupart de ces avantages dans la deuxième période, de

Figure 8

Commerce des marchandises au Canada en proportion du PIB, 1992-2015



Source : Calculs des auteurs fondés sur la base de données sur le commerce en direct d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

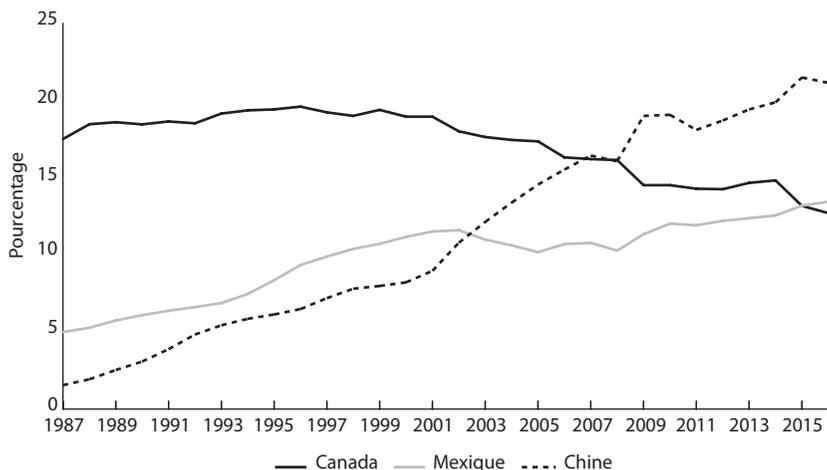
Notes : La proportion est établie en divisant les exportations plus les importations par le PIB (en dollars courants). Le commerce international des services est exclu.

2000 à 2007, marquée par l'éclatement de la bulle technologique aux États-Unis, le resserrement des contrôles frontaliers au lendemain des attentats du 11 septembre (Brown, 2015) et l'appréciation du dollar canadien causée par la hausse des cours mondiaux des produits de base (Issa, Lafrance et Murray, 2008). La troisième période s'ouvre en 2008 avec une récession planétaire qui fait périlcliter les échanges, suivie d'une reprise anormalement lente.

Plusieurs de nos collaborateurs s'entendent pour juger médiocre la performance commerciale des entreprises canadiennes, notamment sur le marché américain, après leurs solides résultats des années 1990 et en dépit de leurs progrès modestes quoique soutenus dans d'autres pays¹. Jusqu'à récemment, ces faibles résultats étaient partiellement compensés — au moins pour le total des recettes nominales d'exportation — par un boom mondial des produits de base qui a fait bondir les prix à l'exportation et la demande de ressources canadiennes. Mais plusieurs indicateurs confirment l'insuffisance fondamentale de cette performance, ce que révèlent les paramètres traditionnels tout autant que les échanges au sein des CVM et les IDE entrants. De 2001 à 2015, note ainsi Jim Stanford, la croissance réelle des exportations canadiennes de biens et services correspondait au cinquième de la moyenne annuelle de l'ensemble de l'OCDE, le Canada se classant à l'avant-dernier rang de ses 34 pays. Quant à sa participation aux CVM, elle a diminué par rapport à un groupe légèrement plus nombreux de 39 pays avancés et émergents, faisant passer le Canada du 24^e rang en 1995 au 35^e en 2011. Or, expliquent Koen De Backer et Sébastien Miroudot, on ne peut attribuer ce recul aux seuls changements intervenus dans la composition industrielle des exportations en raison du cours fluctuant des produits de base², car le Canada n'a pas su attirer autant d'IDE entièrement nouveaux que ses principaux concurrents (Moloney et Octaviani, 2016).

Certes déplorable, cette faiblesse de nos échanges et investissements s'explique par un éventail de facteurs dont l'examen résiste à toute schématisation. Selon une interprétation fort bienveillante, la dégringolade du Canada dans les classements internationaux a coïncidé avec une phase de rattrapage qui a remarquablement profité aux pays ayant rapidement intégré les CVM en Asie (Chine, Corée du Sud, Inde et Vietnam) et en Europe (Irlande et Pologne). Pour autant, notre piètre rendement nous démarque au sein même des pays comparables au nôtre. Certains analystes (par exemple de Munnik, Jacob et Sze, 2012) attribuent à juste titre une part non négligeable de cette sous-performance à l'insuffisante diversification de nos marchés et à la maigre croissance de notre productivité.

Figure 9

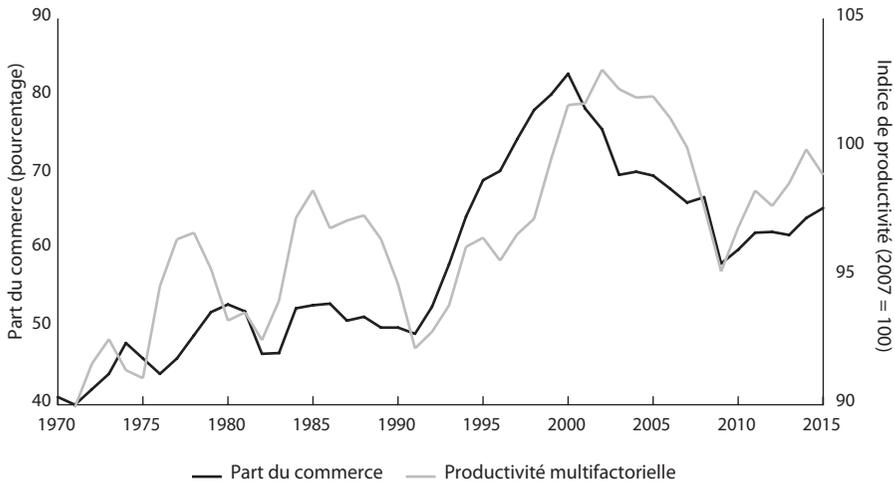
Parts des importations totales de marchandises par les États-Unis, et principaux pays d'origine, 1987-2016

Source : Calculs des auteurs fondés sur les données du US Trade in Goods by Country du US Census Bureau.

Nos liens internationaux sont ainsi plus développés avec des économies avancées dont la croissance fonctionne au ralenti, notamment les États-Unis et l'Union européenne. Et malgré de récents progrès, note Margaret Biggs, le Canada reste le moins engagé des pays du G7 auprès des économies émergentes et dynamiques.

Même au-delà de cette hasardeuse stratégie commerciale, le Canada doit relever de sérieux défis sur le marché des États-Unis, de loin son principal partenaire. John Manley et Brian Kingston soulignent en effet que la Chine et le Mexique ont gagné des parts considérables du marché américain au détriment du Canada, qui a vu tranquillement s'éroder son accès préférentiel (voir figure 9). Certains y voient l'effet du supercycle mondial des produits de base, qui s'est prolongé de 2002 à 2014 et a suscité une appréciation du dollar canadien préjudiciable à la compétitivité des exportations canadiennes. Mais nous sommes loin d'être convaincus que la faiblesse globale des exportations canadiennes s'explique d'abord par le taux de change, sauf peut-être dans quelques industries manufacturières restreintes (voir Shakeri, Gray et Leonard, 2012). Et même s'il avait joué un rôle notable, nous jugeons qu'il serait parfaitement improductif de déprécier artificiellement le dollar canadien pour renforcer la compétitivité des exportations.

Figure 10

Parts du commerce et de la productivité au Canada, 1970-2015

Sources : Calculs des auteurs fondés sur les tableaux 380-0064 et 383-0021 de la base de données CANSIM de Statistique Canada, de même que sur le chapitre de John Baldwin et Beiling Yan « Trade and Productivity » (p. 77 de l'ouvrage).

Notes : La part du commerce est établie en divisant le total des exportations et des importations de biens et services par le PIB (tout en dollars courants). La productivité multifactorielle désigne le ratio du PIB réel et des intrants combinés du capital et du travail (année de référence 2007 = 100).

La gravité de la faible performance des entreprises canadiennes

Si les répercussions de la faible performance mondiale des entreprises canadiennes sont si préoccupantes, c'est parce que des données théoriques et empiriques indiscutables montrent que le commerce international et l'investissement étranger peuvent améliorer la productivité, l'innovation et la croissance, notamment dans les petites économies ouvertes comme le Canada. Dans le premier de leurs deux chapitres, John Baldwin et Beiling Yan expliquent que ces données indiquent que la part du commerce dans l'économie et la productivité globale du secteur des entreprises ont suivi ces dernières décennies une évolution très semblable, de sorte que la tendance baissière de la part de nos échanges observée depuis 2000 risque d'entraver la productivité du pays (voir figure 10).

Dans l'ouvrage comme ailleurs, l'analyse exhaustive des données d'entreprise vient étayer ce lien à l'échelle du pays. L'intensification des échanges et les politiques qui favorisent le commerce — des réductions tarifaires aux mesures qui amoindrissent le coût des activités transfrontalières — ont généralement renforcé

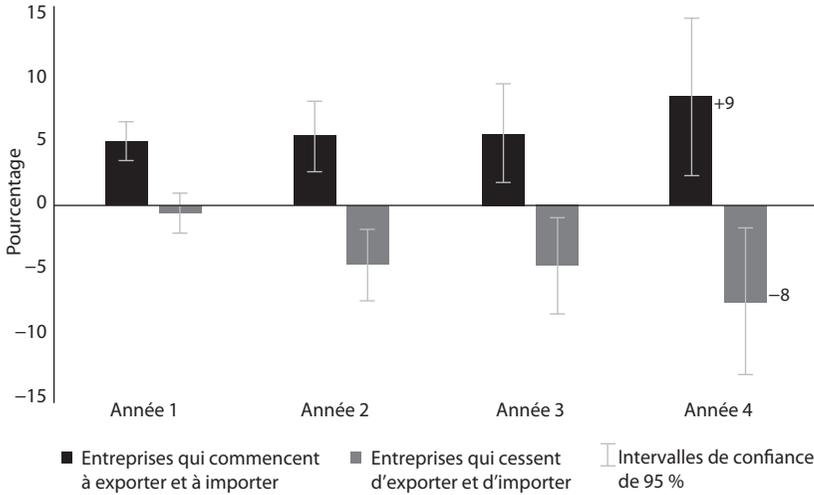
la productivité de l'économie canadienne. Les avantages d'une intensification du commerce sont décrits partout dans les pages de l'ouvrage, mais on peut les résumer en disant qu'elle favorise la répartition optimale des ressources et le transfert des technologies et compétences indispensables à l'innovation, l'investissement, la recherche-développement et la formation (comme l'expliquent aussi John Baldwin et Beiling Yan dans leur premier chapitre). Les gains de productivité proviennent des échanges à la fois interprovinciaux et internationaux tout autant que des importations et des exportations. La libéralisation des échanges renforce pour sa part la concurrence sur le marché intérieur en stimulant l'efficacité des entreprises. L'accès à de plus vastes marchés améliore leur productivité en les incitant à se spécialiser, à faire des économies d'échelle et à maximiser leurs capacités. Et les importations leur procurent des intrants plus abordables ou de meilleure qualité, tout en offrant aux consommateurs des choix plus nombreux et des prix réduits. C'est ainsi qu'entre 2000 et 2007, les deux tiers des gains effectifs de productivité multifactorielle du Canada provenaient d'intrants intermédiaires produits à l'étranger (surtout aux États-Unis), importés en appui à la production de nos entreprises.

Non seulement les « meilleures » entreprises (les plus grandes et les plus productives offrant des salaires supérieurs) renforcent leurs échanges, explique Beverly Lapham, mais le simple fait de commercer dynamise leur performance. Dans leur second chapitre, John Baldwin et Beiling Yan montrent aussi que les entreprises manufacturières canadiennes qui font du commerce bilatéral — du fait qu'elles importent des intermédiaires tout en exportant — sont clairement plus productives que celles qui ne font qu'importer ou exporter (ou ni l'un ni l'autre). Inversement, celles qui ont interrompu leurs échanges bilatéraux se portent plus mal que celles qui ont persévéré (voir figure 11). De même, note Ari Van Assche, les pays qui ont intégré plus rapidement les CVM ont connu une croissance de l'emploi et ont vu leur production réelle et par habitant s'accélérer. Hélas, la participation des entreprises canadiennes aux CVM a également pris du retard : si, entre 1995 et 2009, elles y avaient simplement maintenu leurs parts d'échanges en proportion de l'économie, le PIB réel par habitant n'aurait pas reculé de 1,5 point de pourcentage mais aurait plutôt gagné près de 0,2 point par année (toutes choses égales d'ailleurs).

Dans l'ensemble, notre recherche brosse un tableau pessimiste de la situation des entreprises canadiennes, mal adaptées aux nouvelles réalités commerciales de ce siècle. Mais l'espoir demeure. D'une part, leur décevante performance

Figure 11

Évolution de la participation aux CVM et écarts cumulés de la croissance de la productivité chez les entreprises manufacturières canadiennes, 2002-2006



Source : D'après le tableau 3 du chapitre de John Baldwin et Beiling Yan « Global Value Chain Participation » (p. 103 de l'ouvrage).

Note : L'appariement des coefficients de propension et les régressions des différences dans la différence sont utilisés pour comparer les résultats d'entreprises semblables, après vérification du libre-choix d'entrer dans les CVM ou d'en sortir. Voir le chapitre pour tous les détails.

traduit vraisemblablement une série de facteurs structurels qui nuisent au pays et sont difficiles à inverser (qu'on pense seulement à nos liens de dépendance à l'égard d'économies avancées à faible croissance), alors même que notre présence sur l'indispensable marché américain recule au profit de concurrents émergents qui pratiquent de meilleurs prix. Plus généralement, la performance du Canada dans le vaste réseau des échanges et des investissements, de la productivité et de l'innovation — essentiel à la vitalité économique d'un pays — s'est révélée partout insuffisante depuis quelques décennies. Et vu la forte interdépendance de ces variables, on ne saurait y voir une simple coïncidence. D'autre part, la participation de nos entreprises aux grands marchés émergents qui dictent la croissance mondiale se renforce constamment, même si cette tendance est peu apparente dans les données traditionnelles sur le commerce et si nos liens avec ces marchés sont trop peu développés. En somme, les faits montrent clairement que les échanges ont stimulé notre croissance et notre productivité, y compris par la

voie des CVM. Notre optimisme réside donc dans l'ampleur des avantages économiques qui attendent le pays — surtout au regard de la croissance anémique de sa production — s'il améliore effectivement sa performance en matière de commerce et d'investissement.

La stratégie commerciale du Canada à un périlleux carrefour

SI LES NOUVELLES RÉALITÉS MONDIALES COMPORTENT PLUSIEURS RISQUES POUR LA stratégie commerciale du Canada, elles ouvrent aussi de grandes possibilités. Vu la faiblesse généralisée de la performance commerciale canadienne des 15 dernières années, il faudra toutefois adopter à long terme une approche globale et concertée pour redresser la situation. Mais pour l'heure, le pays doit affronter les pressions créées par l'orientation pour le moins incertaine des politiques de son premier partenaire commercial.

Afin d'aider les décideurs canadiens à se concentrer sur les objectifs stratégiques d'une politique à long terme — même s'ils s'affairent actuellement à gérer certains risques immédiats —, nous proposons une série de recommandations en quatre volets, pour l'avenir de la politique commerciale canadienne (voir l'annexe). Nous précisons dès le départ qu'une politique commerciale n'est pas un objectif en soi. Il s'agit plutôt de renforcer l'engagement international du pays pour stimuler l'économie — en ce qui a trait à la productivité, à l'innovation, à l'investissement, aux emplois mieux rémunérés, à la croissance du revenu —, puis de cibler des objectifs plus généraux comme la protection de l'environnement et la réduction de la pauvreté mondiale. Bref, l'élaboration d'une politique commerciale ne se limite pas à déterminer les règles, les instances et les partenaires de négociation. L'exercice commence par la prise en compte des grands objectifs économiques et sociaux du pays.

Les recommandations de chacun des quatre volets s'accompagnent de moyens d'action. Le premier volet repose sur ce principe clé : s'assurer que le plus grand nombre de Canadiens profite des avantages de la mondialisation et des progrès technologiques. Car s'ils jugent ces avantages trop concentrés au sommet de l'échelle sociale, ils résisteront aux mesures visant à libéraliser les échanges pour stimuler la prospérité.

Le deuxième volet porte sur la réaffectation des ressources, mécanisme essentiel pour libérer les énergies nécessaires à l'accroissement des échanges et de la productivité (comme le montre en première partie de l'ouvrage l'analyse menée à l'échelle des

entreprises). Il s'agit ici d'établir des mesures qui facilitent la réaffectation de la production en vue d'optimiser l'utilisation du capital et de la main-d'œuvre, et de procéder avec souplesse et rapidité pour mieux réagir aux mutations de l'économie mondiale.

Le troisième volet a pour but d'assurer une connectivité internationale qui permette aux entreprises et aux travailleurs canadiens de se lier à des partenaires étrangers et de réussir sur les marchés mondiaux (comme le préconise en seconde partie de l'ouvrage l'analyse des CVM). Plus que jamais, la productivité des entreprises canadiennes dépend non seulement de leur esprit d'initiative mais aussi de leurs contacts, de leurs réseaux et de leur capacité de collaborer avec des partenaires de premier plan, où qu'ils se trouvent sur la planète.

Enfin, le quatrième volet consiste à renforcer les bases multilatérales qui assureront la robustesse d'un système international d'échanges et d'investissement fondé sur des règles. Face à la dimension mondiale de la production, du commerce et de l'investissement démontrée dans cet ouvrage, cette approche multilatérale doit clairement guider l'action à long terme. Pour ce faire, il faudra absolument collaborer avec d'autres pays, en resserrant aussi les liens avec les marchés émergents et en diversifiant en même temps les échanges et les investissements du Canada.

Volet 1 : Élaborer une politique commerciale inclusive

Cette anxiété à l'égard de l'économie et du commerce — l'inquiétude de voir nos enfants ne pas avoir accès aux mêmes emplois et aux mêmes possibilités que nous — ne peut être apaisée que si nous veillons à ce que le commerce soit inclusif et à ce que tout le monde puisse profiter des retombées.

—Justin Trudeau, premier ministre du Canada, 2017

La plupart des recommandations en politique économique visent une efficacité améliorée, sans guère préciser comment partager les progrès accomplis ni dédommager les perdants (Corak, 2016). Et bien qu'une meilleure productivité soit *nécessaire* pour respecter le principe d'un juste partage des progrès économiques, elle reste *insuffisante* pour en assurer l'application (voir figure 8). C'est pourquoi la stratégie du Canada risque d'échouer si elle néglige d'accroître le caractère inclusif du commerce. Il sera en effet essentiel de faire la démonstration des avancées du commerce inclusif pour recueillir le consensus national sur les échanges et les accords dont le gouvernement fédéral a besoin pour renforcer son action en

faveur de l'intégration économique internationale du pays (Conseil consultatif en matière de croissance économique, 2017).

Le Canada n'est pas à l'abri de la montée du populisme et du protectionnisme observée en Europe et aux États-Unis. Si les inquiétudes à l'origine de ces mouvements sont ici moins marquées, la possibilité de tensions sociales pourrait s'accroître dans le contexte actuel de faible croissance. D'autant qu'il faut sans doute mettre sur le compte de la chance et non d'une judicieuse action politique le fait que l'inégalité des revenus, toujours très importante, n'ait pas augmenté au pays depuis 2000. Car l'essor des économies émergentes a favorisé un boom mondial des ressources qui a sensiblement haussé les prix des produits de base et, en même temps, stimulé chez nous la demande de travailleurs faiblement et moyennement qualifiés. Or l'amélioration de leurs revenus a contribué à neutraliser la moindre capacité redistributrice du système de transferts et d'impôts après les compressions du milieu des années 1990 dans les programmes d'assurance-emploi et d'aide sociale. Mais ce boom des ressources ayant pris fin, l'inégalité des revenus pourrait renouer avec une tendance haussière (Green, Riddell et St-Hilaire, 2016).

Une politique commerciale inclusive doit s'inscrire dans la promotion d'une stratégie de « croissance inclusive », puisqu'on ne peut aisément séparer l'inclusion, l'adaptation et la transition en composantes « liées au commerce » et « autres ». Cette approche est conforme à l'idée de « pré-répartition », qui vise une meilleure égalité des chances, alors que la simple « répartition » mise sur le système de transferts et d'impôts pour corriger après coup les inégalités (Hacker, 2017). Le cadre de l'OCDE pour une croissance inclusive considère aussi « la situation sur le plan de la santé et de l'éducation, les liens sociaux, la sécurité des personnes, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la qualité de vie sous l'angle de l'environnement et le bien-être subjectif comme autant d'aspects non monétaires importants du bien-être » (OCDE, 2014, p. 8).

Pour produire d'importantes retombées, les échanges commerciaux doivent reposer sur de solides bases sociales et un marché du travail vigoureux. Cela nécessite un meilleur partage de la prospérité dans les économies avancées mais aussi dans celles en voie de développement, comme l'explique Margaret Biggs dans son chapitre (voir aussi González, 2016). Le reste de cette section traite de trois enjeux liés aux aspects commerciaux d'un cadre d'action inclusif : multiplier les possibilités d'échanges au profit de groupes élargis négligés

par les politiques commerciales, renforcer l'engagement de la population et promouvoir le développement durable.

Le soutien aux PME

Le soutien aux PME doit figurer parmi les priorités d'un cadre d'action inclusif. Les retombées d'une meilleure intégration mondiale des PME seront sans doute moins importantes que celles des multinationales³, mais elles seront plus largement réparties et pourraient ainsi favoriser l'appui du public à l'intensification des échanges. Nous avons vu qu'en raison des différences liées à la taille des entreprises et au coût des échanges, les PME franchissent souvent plus difficilement les obstacles qui les empêchent de commercer directement à l'international. Elles sont aussi moins susceptibles de consacrer les sommes nécessaires pour s'informer des marchés étrangers et des occasions d'investissement, par crainte de voir leurs concurrentes « resquiller » leurs efforts. Or, en faisant de ces données un bien public, les gouvernements peuvent clairement jouer le rôle de fournisseurs d'information pour remédier aux défaillances du marché, expliquent Sui Sui et Stephen Tapp. À cet égard, ils doivent prêter une attention particulière aux PME et aux négociants débutants, qui peuvent avoir plus de mal à trouver cette information mais pourraient être plus enclins à faire les changements opérationnels et organisationnels nécessaires pour réussir à l'étranger. Il faut toutefois s'armer d'attentes réalistes. Surtout en ce qui concerne les pays émergents, les PME canadiennes doivent savoir que les avantages potentiels sont aussi importants que l'ampleur des risques.

Le commerce sous l'angle de l'égalité hommes-femmes

On ne pourra parler de commerce inclusif sans lever les barrières qui empêchent de vastes groupes de la population de participer pleinement à l'économie. Tout programme inclusif doit prendre en compte les fortes disparités entre la participation des hommes et des femmes aux échanges commerciaux, souligne Arancha González dans son chapitre, un écart qui s'explique par les obstacles spécifiques rencontrés par les entrepreneures. Les politiques commerciales ne peuvent être neutres en matière d'égalité des sexes étant donné les différents rôles économiques et sociaux traditionnellement dévolus aux hommes et aux femmes, qui n'ont pas le même accès aux ressources ni le même contrôle sur ce plan. Afin d'accroître la portée et la rigueur d'une analyse fondée sur cette égalité, le gouvernement fédéral devrait régulièrement mesurer l'incidence des

échanges et des accords commerciaux sur l'autonomisation économique des femmes, y compris en appuyant les efforts faits en ce sens dans le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC.

Un plus fort engagement de la population

Pour mettre en œuvre un programme commercial inclusif, il faut aussi raffermir la confiance du public à l'égard de l'élaboration des futurs accords. Nous avons vu que ce processus soulève de moindres critiques au Canada qu'ailleurs dans le monde, ce qui laisse penser que la population soutient globalement l'approche des négociations commerciales du gouvernement. En fait, explique Robert Wolfe, les craintes liées à l'ouverture et à la transparence de ces négociations n'expliquent pas tout à fait la méfiance observée dans certains pays, et l'on ne saurait vraiment dire si le degré de transparence joue un quelconque rôle dans le succès ou l'échec du processus. Quoi qu'il en soit, nous appuyons le récent rapport du Comité sénatorial, qui formule plusieurs recommandations sensées en vue d'accroître la participation du public et la surveillance parlementaire en ce qui touche les accords commerciaux, tout en définissant des normes pour mesurer l'efficacité de leur mise en œuvre (Sénat du Canada, 2017).

L'étude des effets distributifs du commerce sur les travailleurs canadiens

L'analyse des données d'entreprise nous a permis d'approfondir notre compréhension des mécanismes qui déterminent l'incidence variable du commerce sur les entreprises. De même, en améliorant l'accès aux données anonymisées appariant les employés et leurs employeurs, on pourrait mieux comprendre l'incidence des échanges et des investissements internationaux — et de leurs politiques connexes — sur les travailleurs des différents niveaux de répartition des salaires et des revenus (voir le chapitre de Beverly Lapham). Les bases de données établissant cet appariement employés-employeurs et la répartition des effets du commerce sont relativement rares au Canada, mais elles sont de plus en plus courantes ailleurs dans le monde, y compris aux États-Unis. D'où l'importance d'en faire une priorité pour assurer l'élaboration de politiques à la fois judicieuses et inclusives.

Le développement commercial durable

Les Objectifs de développement durable (ODD) fixés par l'ONU, souligne Scott Vaughan, permettent d'envisager sous un nouvel angle des enjeux commerciaux qu'on

ne peut dissocier des mesures économiques, sociales et environnementales nécessaires à une croissance inclusive et viable. Le caractère universel des ODD pourrait contribuer à neutraliser l'« esprit de rivalité » qui entrave la collaboration et les progrès au sein de l'OMC. Les ODD établissent aussi un cadre duquel les économies avancées et en développement peuvent dégager des domaines d'intérêt commun comme l'investissement responsable, le perfectionnement des compétences, le soutien aux PME, les normes environnementales et la croissance verte (voir le chapitre de Margaret Biggs). Car toutes les populations, ici comme ailleurs, doivent pouvoir constater que le commerce inclusif répond effectivement à leurs valeurs et intérêts.

Volet 2 : Faciliter la réaffectation des ressources

Pour assurer que le commerce stimule la croissance, toute politique commerciale tournée vers l'avenir doit prévoir la réaffectation des ressources économiques vers les secteurs, les entreprises et les activités à forte productivité. Les décideurs canadiens devraient par conséquent adopter une panoplie de mesures visant à faciliter ce processus de réaffectation.

Le Canada : une plaque tournante des tâches à forte valeur ajoutée

Face à la mondialisation et à la fragmentation de la production, les gouvernements doivent créer un environnement qui permette aux entreprises canadiennes de privilégier les activités qui ajoutent une valeur maximale aux chaînes d'approvisionnement — de la recherche-développement à la conception de produits en passant par le marketing, la logistique et les services après-vente — plutôt que d'exécuter nécessairement au Canada les tâches d'assemblage et de fabrication. Cela représente toutefois de sérieux défis quand on sait, par exemple, que le nombre d'emplois en recherche-développement a reculé de 21 p. 100 au pays de 2007 à 2013 (Richards, Lonmo et Gellatly, 2017). Il est pourtant plus important que jamais d'élaborer un ensemble de politiques-cadres dont les gouvernements pourraient favoriser l'application afin d'assurer la stabilité du contexte macroéconomique, la compétitivité des taux d'imposition et l'efficacité des mesures aux frontières en matière d'immigration et d'éducation en vue de former et d'attirer des travailleurs et des entrepreneurs qualifiés.

Il faut également prendre en compte la libéralisation du commerce des services. Comme nous l'avons vu, la compétitivité des exportations et de l'industrie manufacturière d'un pays dépend de l'efficacité de son secteur tertiaire, mais aussi

de sa capacité d'importer facilement des services (Nordås et Rouzet, 2015). Mais en dépit de l'importance croissante des services, explique Erik van der Marel, le Canada est en situation de « déficit d'échanges » avec plusieurs de ses partenaires clés comme les États-Unis et certains pays européens. Les restrictions à la participation d'entreprises étrangères à son secteur tertiaire limitent la concurrence sur le marché canadien et contribuent au problème de compétitivité externe de ses exportations. Des données transnationales montrent pourtant qu'on renforce la compétitivité d'une économie nationale en réduisant les restrictions aux IDE en matière d'échanges de services (Beverelli, Fiorini et Hoekman, 2017). Il serait aussi avantageux d'assurer aux fournisseurs de services canadiens un meilleur accès aux marchés américain et européen, mais les Canadiens pourraient alors s'inquiéter des effets d'un accès réciproque, et notamment de l'augmentation du nombre de travailleurs étrangers temporaires au pays.

Si le Canada se situe globalement près du milieu du peloton de l'OCDE pour ce qui est de la restrictivité de ses politiques d'échanges de services, souligne Sébastien Miroudot, il maintient de fortes restrictions à la participation d'entreprises étrangères à plusieurs secteurs « en réseau », comme les transports et les télécommunications, qui sont des intrants clés pour l'économie et génèrent de plus amples retombées. Sans surprise, le Canada est aussi à la traîne des pays de l'OCDE en ce qui touche les IDE, surtout à cause des restrictions aux participations étrangères à son secteur tertiaire. En abaissant cette restrictivité des IDE à la moyenne de l'OCDE, estiment de récentes études, il pourrait accroître de 0,8 p. 100 la productivité de sa main-d'œuvre, créer 130 000 emplois et ajouter près de 650 dollars au revenu annuel moyen de chaque travailleur (Hejazi et Trefler, 2016). Aussi recommandons-nous à Ottawa de prendre des mesures pour stimuler la concurrence intérieure en assouplissant les exigences d'entrée des sociétés étrangères, notamment dans des secteurs de services décisifs comme les télécommunications et les banques.

Le cadre réglementaire des échanges de biens est un facteur tout aussi déterminant de participation aux CVM. En général, les règlements sont conçus de façon indépendante par des fonctionnaires peu enclins ou habilités à prévoir les effets économiques transfrontaliers de leurs décisions. Il en résulte une myriade d'infimes variations entre des règlements qui visent des objectifs semblables mais imposent des conditions redondantes ou incohérentes. Ces variations alourdissent le coût des transactions et entravent les échanges mondiaux, à tel point qu'elles

sont devenues une source d'ennui majeur pour les entreprises intégrées aux CVM. On estime même qu'une meilleure coopération en matière de réglementation produirait des avantages nettement plus importants que de nouvelles réductions tarifaires (Forum économique mondial, 2013).

La protection des travailleurs avant celle des emplois

Un environnement propice aux échanges, favorable aux investissements et intégré à l'économie mondiale peut produire d'importants avantages nets, y compris en matière de rentabilité des entreprises et de pouvoir d'achat des consommateurs. L'ennui, c'est qu'on ne peut obtenir ces avantages sans quelques perturbations économiques et que certains travailleurs perdront au change. Mais étant donné l'ampleur des nouveaux échanges (ou de la marge extensive) suscités par la libéralisation du commerce, il peut être difficile d'établir précisément quels producteurs et travailleurs seront les gagnants ou les perdants d'une politique donnée. Cette vision plus nuancée des ajustements commerciaux fait ressortir l'importance de la mobilité intérieure des facteurs de production. Pour tirer parti de l'évolution des réalités économiques aux fins d'une plus grande prospérité, il faut en effet une approche flexible et dynamique qui permette d'optimiser par voie d'incitations l'utilisation des ressources économiques. Le commerce inclusif ne peut se développer sans une main-d'œuvre souple et hautement qualifiée, ce qui nécessite un système d'éducation de premier ordre et la possibilité pour les travailleurs de s'adapter et de se perfectionner pendant toute leur vie active.

Certains pays offrent une aide à l'ajustement commercial (AAC) aux travailleurs exposés à la concurrence des échanges et des importations, grâce à des programmes qui peuvent comporter un remplacement temporaire du revenu et des subventions au recyclage et au déplacement professionnel. Mais à l'examen de leur application dans différents pays, Lysenko et Schwartz (2015) estiment que le Canada n'a pas besoin d'un nouveau programme autonome d'AAC. Car ces programmes leur semblent peu efficaces pour faciliter l'ajustement économique — même s'ils ont joué un rôle compensatoire —, d'autant que leurs critères d'admissibilité posent problème puisqu'ils nécessitent de déterminer plus ou moins arbitrairement les emplois et les entreprises qui seront touchés par une entente donnée. Les auteurs préconisent plutôt une approche élargie d'amélioration des compétences et d'adaptabilité de la main-d'œuvre.

En dernière analyse, il s'agit d'aider les travailleurs à s'adapter aux vastes changements structurels qui transforment le marché du travail — sous l'effet d'accords commerciaux, de progrès technologiques ou de tout autre facteur —, afin qu'ils puissent occuper les emplois des entreprises innovantes qui remplacent les moins performantes.

Volet 3 : Améliorer la connectivité et la collaboration internationales

Dans une économie mondiale interdépendante et concurrentielle, seuls les gouvernements qui mesurent l'importance clé de la connectivité et adoptent des politiques facilitant la circulation transfrontalière des intrants, des idées, des investissements et de la main-d'œuvre pourront aider leurs citoyens et leurs entreprises à tirer profit des nouveaux modèles de gestion et des possibilités de croissance.

Quelle que soit leur taille, les entreprises ne peuvent intégrer les CVM sans être étroitement reliées à l'économie mondiale. Pour créer un environnement qui favorise la mise en relation fiable et rapide d'individus et d'entreprises avec des partenaires étrangers, les gouvernements doivent « assouplir les rouages » des deux côtés de l'exportation et de l'importation. Quand les entreprises participant aux CVM importent en vue d'exporter, les tarifs et autres obstacles aux intrants intermédiaires constituent, de fait, une « taxe sur les exportations » qui s'ajoute aux coûts de production et affaiblit leur compétitivité à l'international. D'où l'importance de procédures douanières rapides et efficaces pour assurer la bonne marche des chaînes d'approvisionnement lorsque les facteurs de production traversent maintes fois les frontières.

Les données empiriques montrent que la qualité des infrastructures de transport, des réseaux de communication et du contexte réglementaire favorise grandement la capacité des entreprises d'intégrer les CVM. Comme l'explique Jacques Roy dans son chapitre, plusieurs des grands partenaires commerciaux du Canada ont massivement investi dans de vastes plateformes de liaison entre différents modes de transport. Par conséquent, tous nos ordres de gouvernements devraient s'entendre pour accroître les investissements dans les infrastructures liées au commerce : routes, voies ferrées, postes frontaliers, ponts, aéroports, installations portuaires, pipelines et réseaux de communication, y compris les services Internet à large bande, pour accélérer les échanges transfrontaliers (voir Canada, 2016).

Pour améliorer cette connectivité, nos décideurs doivent aussi comprendre que les PME n'affrontent pas les mêmes obstacles au commerce et à l'investissement

que les grandes entreprises. Notre ouvrage propose donc des mesures concrètes pour dynamiser les échanges des PME en facilitant leur connexion au reste du globe. Voir à cet effet les chapitres d'Usman Ahmed et Hanne Melin, de Joy Nott, puis de Sui Sui et Stephen Tapp, qui formulent les recommandations suivantes : réexaminer et alléger les formalités administratives aux frontières pour accroître la transparence et la prévisibilité des procédures douanières ; intégrer les besoins des PME aux programmes d'échanges et mieux les promouvoir ; supprimer les droits de douane sur les expéditions de faible valeur ; réduire de façon générale les coûts pour les entreprises qui souhaitent accéder aux marchés émergents, par exemple en prévoyant des dispositions sur la participation des PME dans les accords d'échanges et d'investissement, et en établissant des cadres de suivi pour mesurer les progrès de leur application en vue d'atteindre des cibles précises.

Volet 4 : Collaborer avec d'autres pays

Si le gouvernement canadien peut de lui-même appliquer plusieurs de nos recommandations, la mise en œuvre d'une stratégie commerciale nécessite aussi de collaborer avec d'autres pays. Il lui faut donc miser sur le système commercial multilatéral, qui forme un cadre global pour le commerce du Canada avec toutes les régions du monde, y compris l'Amérique du Nord, et favorise tout particulièrement l'intégration des entreprises canadiennes aux CVM.

La pensée et l'action selon une vision multilatérale

Le premier objectif d'une petite économie ouverte comme le Canada doit être de maintenir et de renforcer l'OMC, qui constitue de fait un accord commercial l'unissant à 163 pays. Il est indispensable d'en assurer le bon fonctionnement parce que tous les négociants clés en sont membres, que ses règlements couvrent les biens et les services tout autant que la propriété intellectuelle et d'autres enjeux comme les subventions, et qu'il n'existe tout simplement aucun forum de négociation susceptible de la remplacer. Les grands principes et points forts de l'OMC — de l'inclusion à la non-discrimination en passant par la réciprocité, la transparence ainsi que l'efficacité et la neutralité de son mécanisme de règlement des différends — ont jusqu'ici profité au Canada comme à l'ensemble du monde. Mais ce système est menacé, et dernièrement de façon plus manifeste par la volte-face des États-Unis en faveur de mesures protectionnistes axées sur des négociations bilatérales. Certes, les progrès de l'OMC sont si laborieux depuis le début du siècle que ses pays membres peinent

à actualiser son programme. Mais bien que ses processus de négociation soient pour l'instant sclérosés, l'organisme repose sur un solide appareil institutionnel, rappelle Robert Wolfe, et l'efficacité de nombreux éléments des accords préférentiels dépend justement de la solidité de ses mécanismes de transparence et de responsabilité.

En réexaminant la stratégie commerciale du Canada, ses décideurs doivent à la fois considérer la structure actuelle des échanges et les débouchés potentiels (c'est-à-dire la marge extensive du commerce), même si les prévisions détaillées sur l'état de l'économie mondiale dans 10 ou 20 ans sont forcément approximatives. L'OMC reste donc le meilleur rempart du Canada contre cette inévitable incertitude, l'un des appuis clés à une stratégie commerciale de longue durée qui lui permettra de tirer profit des occasions de croissance, où qu'elles se trouvent. L'OMC peut toutefois dépérir si une multiplicité d'ententes bilatérales et régionales incompatibles en viennent un jour à définir l'univers des accords commerciaux.

Pour parer à cette éventualité, le Canada doit collaborer avec des partenaires et des pays alliés à la redynamisation d'un système commercial international plus inclusif, cohérent et multilatéral. D'autant plus qu'à l'heure actuelle, l'absence de leadership multilatéral lui offre la chance de se faire pleinement valoir au sein de l'OMC. Il pourra ainsi réunir de petits groupes d'experts pour tracer la voie du système de demain — y compris en affectant ses ressources analytiques à la rédaction de documents sur les nouveaux enjeux — et renouer avec la tradition d'un leadership canadien qui paraît plus pertinent que jamais. Il devra aussi maintenir sa participation aux négociations plurilatérales susceptibles de renforcer le système multilatéral (comme celles de l'Accord sur le commerce des services et l'Accord sur les biens environnementaux), tout en envisageant des approches plurilatérales sur d'autres enjeux comme le commerce numérique, les sociétés publiques et la coopération en matière de normes et de réglementations. Le même argumentaire s'applique au régime d'investissement international, dont la raison d'être consiste à protéger et à promouvoir les investissements en conformité avec les normes pour un traitement non discriminatoire des investissements étrangers. D'un point de vue systémique et au-delà de tout accord particulier, souligne Andrew Newcombe dans son chapitre le Canada et plusieurs autres pays ont tout intérêt à maintenir leur appui à une architecture performante d'accords d'investissement, fondés sur des mécanismes de règlement des différends efficaces et soutenus par l'opinion publique. À cet égard, l'action du Canada et de l'Union européenne visant à « multilatéraliser » les nouvelles dispositions de l'Accord économique et commercial global (AECG)

sur le règlement des différends entre États et investisseurs marque une première avancée dans le traitement complexe de ce dossier litigieux.

Le maintien d'un accès préférentiel au marché nord-américain

Suivant un objectif commercial à la fois primordial et permanent, le Canada doit maintenir son accès au marché nord-américain mais aussi aux chaînes d'approvisionnement centrées sur les États-Unis, les deux étant d'une efficacité égale ou supérieure à ceux de tout autre pays. Au moment d'écrire ces lignes, le programme commercial de l'administration Trump avait déjà créé une onde de choc à l'échelle du système d'échanges international, mais ses modalités restaient nébuleuses et aucune équipe n'était encore chargée de les appliquer. Pour sa part, le président n'avait toujours pas avisé le Congrès de son intention de renégocier l'ALENA, comme l'exige le droit américain, et il restait à éclaircir ses propos tenus en février 2017 lors de sa conférence de presse avec le premier ministre Justin Trudeau, selon lesquels il suffirait de « bricoler » l'ALENA pour s'entendre avec le Canada. Notre analyse ci-après est donc forcément spéculative.

Si le premier partenaire commercial du Canada souhaite négocier des arrangements bilatéraux, le gouvernement fédéral répondra évidemment à l'appel, tout en veillant à ce que les changements potentiels viennent renforcer et non éroder les chaînes de valeur nord-américaines très complexes dont dépendent les emplois dans les deux pays. Il est clair qu'aucune des parties ne profiterait d'une guerre commerciale. Le Canada sera tout aussi disposé à renégocier l'ALENA, ce que les deux pays avaient d'ailleurs entrepris pendant les négociations du PTP. Celles-ci ont été abandonnées, mais leurs résultats préliminaires seraient un excellent point de départ aux renégociations. Plusieurs chapitres du PTP prévoyaient des avancées sur de nouveaux enjeux, notamment le commerce électronique. Du côté de l'industrie laitière, où nos programmes de gestion de l'offre pourraient être mis en cause, ces avancées répondraient sans doute aux attentes des États-Unis face à leurs propres importations. Quant au texte du PTP sur les règles d'origine, il pourrait nous aider à contrer une tentative américaine de resserrement des règles de l'ALENA. Plusieurs aspects de l'accord sont de formulation américaine, notamment sur la propriété intellectuelle. Et plusieurs chapitres répondent aux ambitions nouvellement affichées par les États-Unis, entre autres sur la main-d'œuvre et l'environnement, ce qui pourrait rallier les démocrates au Congrès tentés de soutenir l'approche Trump sur les accords commerciaux.

Au-delà du contenu du PTP, que pourrait obtenir le Canada d'une renégociation de l'ALENA ? Les deux parties voudront sans doute assouplir les conditions de construction de pipelines, et le Canada cherchera vraisemblablement à faciliter le passage à la frontière de prestataires de services professionnels, y compris dans les secteurs non couverts par l'ALENA. Nos négociateurs tenteront par ailleurs de restreindre toute nouvelle exigence de type « Achetez américain », un ancien problème qui pourrait s'aggraver si le Congrès intègre des dispositions protectionnistes à de nouvelles dépenses d'infrastructure. Surtout que de telles dispositions ont déjà limité la capacité des entreprises canadiennes à soumissionner pour des contrats sous-fédéraux dans le cadre du plan de relance adopté au lendemain de la crise financière de 2008-2009. Le Canada a négocié en 2010 une dispense uniquement applicable à ce plan temporaire, en échange de l'intégration permanente des provinces à l'Accord sur les marchés publics de l'OMC. Le PTP n'aurait pas restreint les dispositions concernant la politique d'achat américaine, mais les États-Unis pourraient vouloir discuter d'une entente d'approvisionnement plus durable fondée sur la norme plus rigoureuse de l'AECG.

Certaines mesures récemment soumises au Congrès par le Parti républicain, notamment l'impôt sur l'utilisation des excédents de trésorerie et la « taxe d'ajustement aux frontières », créeraient de vraies difficultés stratégiques pour le Canada. Devrions-nous alors négocier une exemption bilatérale, ou nous y opposer en collaboration avec d'autres pays de l'OMC ? Compte tenu de l'efficacité du processus de règlement des différends de l'OMC, mieux vaudrait ne pas perdre d'énergie à maintenir celui de l'ALENA, surtout si l'administration Trump souhaitait clamer victoire sur certains points de négociation. Et comme le chapitre 11 de l'ALENA sur le règlement des différends en matière d'investissement accuse plus d'une génération de retard, sans doute vaudrait-il mieux contrer les pressions américaines en misant sur l'approche de l'AECG. La principale disposition du chapitre 19 procure en outre une alternative aux révisions judiciaires des tribunaux nationaux sur la détermination finale des droits antidumping et compensatoires. Et comme les cas impliquant le Canada en vertu de cette disposition ont été de plus en plus rares, on peut s'interroger sur la réelle utilité de ce chapitre pour notre pays. On ne saurait non plus s'inquiéter d'un éventuel retrait du chapitre 20 sur la gestion des conflits d'interprétation ou d'application de l'ALENA, qui a été rarement utilisé. Au demeurant, si l'administration Trump décidait d'ignorer les décisions de l'OMC en matière de différends, ce qui n'a rien d'improbable au vu

de son programme commercial pour 2017, nul doute qu'elle agirait de même pour celles des groupes d'experts de l'ALENA (Office of the United States Trade Representative, 2017).

Le Canada doit toutefois donner priorité au maintien du Conseil de coopération Canada–États-Unis en matière de réglementation (CCR), qui ne fait pas partie de l'ALENA mais joue un rôle clé en assurant le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement nord-américaines. Toute coopération réglementaire repose sur des liens de confiance propices à de multiples interactions et échanges d'information entre les responsables de la réglementation et les parties prenantes. Et si l'existence du CCR se trouvait menacée — bien que nous soyons quelque peu rassurés par l'engagement de « poursuivre le dialogue sur les questions réglementaires » pris en février 2017 dans la déclaration commune du président américain et du premier ministre canadien (Trump et Trudeau, 2017) —, le Canada pourrait proposer la création de nouveaux conseils des approvisionnements nord-américains. Il s'agirait, explique Bernard Hoekman dans son chapitre, d'organes consultatifs composés de hauts représentants des entreprises, des syndicats, des ministères et des organismes de réglementation. Chaque conseil se consacrerait à des chaînes bien précises, certaines, plus restreintes, pour l'industrie automobile, d'autres élargies pour les secteurs de l'énergie, de l'agroalimentaire, ou des technologies de l'information et des communications. Toutes viseraient à déterminer les domaines qui ont le plus à gagner d'une coopération réglementaire, puis à établir des indicateurs pour mesurer les progrès des réformes.

Enfin, le Canada doit maintenir avec le Mexique d'excellentes relations, à la fois générales et commerciales, quel que soit l'avenir de l'ALENA. Les deux pays avaient des intérêts divergents au début des négociations — et le Mexique subira des pressions spécifiques de la part de l'administration Trump, en matière d'immigration plus encore que de commerce —, mais ils devront faire cause commune sur certains enjeux, d'autant plus les deux gagneront à renforcer les chaînes d'approvisionnement nord-américaines.

La mise en œuvre harmonieuse de l'AECG

L'Accord économique et commercial global Canada-Union européenne est une réussite substantielle. À l'heure où nous terminons ce chapitre, le Parlement européen l'a approuvé, et son exécution provisoire pourrait s'amorcer dès le début de 2017. Il subsiste en Europe des obstacles politiques à sa pleine ratification, mais

ils ne devraient pas en empêcher la mise en œuvre progressive de part et d'autre de l'Atlantique. Les débouchés créés par l'AECG sont en eux-mêmes considérables, tout autant que certaines innovations comme le forum de coopération réglementaire Canada-Union européenne, mais son application enverra surtout un signal politique particulièrement fort en cette période de résurgence du nationalisme économique, aussi bien en Europe qu'aux États-Unis.

Pour ce qui est du Royaume-Uni, l'incertitude entourant le Brexit empêchera sans doute pour quelque temps la création de nouveaux liens commerciaux avec le Canada. Aussi le Canada devra-t-il envisager avec ce pays l'établissement d'un cadre d'échanges d'une efficacité au moins égale à celle de l'AECG. Mais il s'agirait d'un projet à long terme, puisque toutes négociations en vue d'un nouvel accord seront inutiles tant que le Royaume-Uni n'aura pas doublement éclairci ses relations avec l'Union européenne et l'OMC.

Une attention spéciale portée à l'Asie et des négociations prudentes pour tout nouvel accord bilatéral

Notre préférence ira toujours au multilatéralisme, d'abord et avant tout parce que le Canada est déjà lié commercialement avec ses partenaires asiatiques au sein de l'OMC et que nous doutons de la valeur des accords préférentiels conclus hors de cet organisme, qui souffrent de lacunes appréciables, comme le notent Robert Wolfé et Emily Blanchard dans leurs chapitres respectifs. Certains négociants d'importance systémique sont en effet écartés des négociations préférentielles, souvent à dessein. Les accords qui s'ensuivent omettent certains aspects clés des programmes modernes d'échanges, tout en comportant des chevauchements et des discordances qui les rendent ingérables par plusieurs multinationales présentes sur de nombreux marchés. Ces accords peuvent certes élargir l'accès au marché en assouplissant certains aspects traditionnels comme les tarifs, et résoudre quelques problèmes des chaînes d'approvisionnement, mais leurs lacunes institutionnelles nuisent à leur efficacité et aux véritables avancées dans des domaines comme la coopération réglementaire.

Nous croyons en revanche que le Canada doit renforcer tout particulièrement ses liens bilatéraux avec la Chine en amorçant des négociations officielles avec ce pays, qui est désormais le premier négociant mondial et le deuxième partenaire commercial du Canada. Cette initiative aiderait les deux parties à comprendre comment la Chine devrait accroître son intégration au système

commercial international. Et si l'hostilité des États-Unis à l'égard du géant asiatique causait des difficultés, cela ne ferait que confirmer l'importance systémique de la démarche de rapprochement canadienne.

À tout le moins dans l'immédiat, l'échec du PTP consécutif au retrait des États-Unis prive le Canada d'un accord majeur avec plusieurs pays, dont le Japon, le Mexique et l'Australie. Le Canada possède déjà un cadre de discussions bilatérales avec le Japon et connaît ses positions sur plusieurs enjeux, justement en raison des négociations du PTP. Mais le Japon voudrait-il d'un accord qui n'englobe pas les États-Unis ? Quelles seraient les modalités d'accès au marché ? Le Canada voudrait-il échanger un meilleur accès au marché nippon pour son bœuf, son porc et son gaz naturel contre une hausse des importations de véhicules japonais ? Certains pays participant au PTP (mais pas le Japon) ont exprimé leur intérêt de maintenir l'accord sans les États-Unis. Le cas échéant, il faudrait réexaminer tous ses chapitres — ce qui ne serait pas une mince tâche — pour déterminer si les compromis visant à satisfaire les intérêts américains restent justifiés. Pour le Canada, les règles d'origine soulèveraient certaines difficultés de négociation, puisque bon nombre des secteurs canadiens dépendent d'intrants qui proviennent des États-Unis.

La situation de l'Asie pourrait rapidement évoluer si les pays de la région étaient contraints de s'adapter aux nouvelles orientations américaines. Moins ambitieux que le PTP en matière de nouveaux règlements, le Partenariat économique global régional (PEGR) que l'on projette de conclure offre toutefois un accès au marché potentiellement plus élevé. Le Canada devrait donc examiner les portes que sa participation lui ouvrirait, surtout si ses principaux partenaires sont de la partie. Mais la Chine et la Corée du Sud, qui participent toutes deux aux négociations du PEGR, seraient-elles intéressées par un PTP remanié ? Il faudrait en ce cas réécrire substantiellement certains chapitres, en ce qui touche notamment les sociétés publiques. La participation des deux pays pourrait toutefois relancer les espoirs d'un partenariat transpacifique.

Le commerce et le développement main dans la main

Les pays en développement sont les nouveaux moteurs de la croissance mondiale. Le Canada profitera donc d'avantages concurrentiels à long terme en s'investissant dans leurs marchés. Cependant, comme le souligne Margaret Biggs, les entreprises et les investisseurs canadiens ne récolteront aucun des fruits de cette prometteuse

activité s'ils s'en tiennent à des méthodes routinières. Il leur faut plutôt miser sur un commerce inclusif susceptible de réduire la pauvreté et de stimuler une croissance durable, deux objectifs qui figurent d'ailleurs dans la politique étrangère canadienne. En fait, c'est là le moyen de garantir le succès du système commercial international de demain, et de préciser le rôle de premier plan que cherche à jouer le Canada dans les forums internationaux, comme le Conseil de sécurité de l'ONU. Pour y arriver, le Canada devra soutenir les capacités commerciales des pays en développement par la voie de l'Accord de facilitation des échanges de l'OMC, qui accélère la circulation transfrontalière des biens en créant des normes douanières et logistiques. Face à l'ampleur sans précédent des investissements nécessaires à l'essor de ces pays, le financement du développement n'a jamais été plus important dans une série de domaines comme les transports écologiques, la connectivité, les réseaux d'eau et d'égout, l'énergie propre et l'efficacité énergétique. S'il veut exercer un leadership sur l'ensemble de ce processus, le Canada devra se doter d'une institution de financement du développement de portée internationale, mais aussi attirer des capitaux privés et faire la preuve des résultats de son action.

Conclusion : Restructurer les politiques commerciales du Canada

LES NOUVELLES RÉALITÉS MONDIALES DÉCRITES DANS CE CHAPITRE METTENT EN évidence d'importantes mutations de l'activité économique, des priorités et des orientations internationales. Considérées dans leur ensemble, les analyses de l'ouvrage plaident pour une politique commerciale qui donne plus de poids aux échanges à valeur ajoutée, aux services et aux activités des filiales étrangères, tout en réaffectant les ressources de l'économie canadienne pour multiplier les échanges et dynamiser la croissance.

Ces nouvelles réalités mettent aussi en lumière l'importance de la connectivité et de la collaboration mondiales, surtout face au courant actuel de resserrement des frontières. Il est plus vrai que jamais qu'aucun pays ne peut se renforcer en faisant cavalier seul. Tout emploi « sauvegardé » par des mesures protectionnistes se paiera très cher, puisque ces politiques réduiront l'efficacité de la production tout en freinant la croissance et en abaissant le niveau de vie. Données probantes à l'appui, nous privilégions donc une démarche prioritairement multilatérale en raison de la nature intégrée et interconnectée du commerce

mondial. Or la nouvelle approche américaine centrée sur les accords bilatéraux va à l'encontre des activités commerciales actuelles, souvent fondées sur des plateformes de production et des propriétaires partiels répartis dans plusieurs pays. En dernier ressort, les intérêts du Canada et des autres petites économies ouvertes reposent clairement sur un système d'échanges et d'investissement international à la fois transparent et fondé sur des règles. Ce faisant, le gouvernement fédéral doit maintenir son appui aux entreprises canadiennes qui convoitent les marchés émergents, ceux-là mêmes qui stimulent la croissance mondiale, tout en aidant ces pays à s'intégrer à l'économie mondiale et en contribuant à la gouvernance des grandes institutions internationales.

Plus généralement, toute politique commerciale doit se faire plus inclusive, au Canada comme à l'étranger, en élargissant les échanges à tous les participants de l'économie mondiale, des femmes aux PME en passant par les pays émergents et en développement, et surtout en s'assurant que les avantages d'une intensification du commerce sont mieux répartis *au sein de* chaque pays. Parmi les mesures d'inclusion essentielles figure le renforcement des filets de sécurité sociale, afin de soutenir les travailleurs dont les emplois seraient menacés par diverses perturbations économiques, en mettant l'accent sur la formation et le perfectionnement des compétences.

La politique commerciale du Canada se trouve à la croisée des chemins, disions-nous en début de chapitre. Mais l'extrême incertitude qui plane sur l'évolution des échanges internationaux doit inciter le Canada à définir avec lucidité et détermination ses priorités commerciales à long terme. Nous avons établi certaines positions de départ et priorités fondamentales susceptibles d'éclairer l'orientation stratégique du pays. Nous espérons que cette feuille de route, étayée des données empiriques et du cadre théorique élaboré dans ces pages, suscitera de fructueux débats sur l'approche globale nécessaire à une politique commerciale axée sur une prospérité plus inclusive.

Annexe : Aperçu des recommandations des directeurs

Volet 1 : Élaborer une politique commerciale inclusive

S'assurer que tous les Canadiens profitent des avantages de la mondialisation et des progrès technologiques

- > Le soutien aux PME
- > Le commerce sous l'angle de l'égalité hommes-femmes
- > Un plus fort engagement de la population
- > L'étude des effets distributifs du commerce sur les travailleurs canadiens
- > Le développement commercial durable

Volet 2 : Faciliter la réaffectation des ressources

Promouvoir la prospérité économique par une réaffectation optimale des ressources

- > La protection des travailleurs avant celle des emplois

Volet 3 : Améliorer la connectivité et la collaboration internationales

Permettre aux entreprises et aux travailleurs canadiens de se lier à des partenaires étrangers

- > Le Canada : une plaque tournante des tâches à forte valeur ajoutée

Volet 4 : Collaborer avec d'autres pays

Instaurer un système international d'échanges et d'investissement fondé sur des règles, qui soit plus universel, plus robuste et plus inclusif

- > La pensée et l'action selon une vision multilatérale
- > Le maintien d'un accès préférentiel au marché nord-américain
- > La mise en œuvre harmonieuse de l'AECG
- > Une attention spéciale portée à l'Asie et des négociations prudentes pour tout nouvel accord bilatéral
- > Le commerce et le développement main dans la main

Notes et références

1. Pour une analyse détaillée, voir les chapitres de Baldwin et Yan ; De Backer et Miroudot ; Koldyk, Quinn et Evans ; Manley et Kingston ; Roy ; Stanford ; Van Assche.
 2. L'indice de participation aux CVM de l'OCDE mesure la proportion des exportations d'un pays faisant partie des CVM, soit par effet d'entraînement en amont (valeur étrangère ajoutée à ses exportations) ou en aval (valeur intérieure ajoutée aux exportations d'autres pays).
 3. En 2015, par exemple, la valeur moyenne des biens directs exportés par les grandes entreprises était 50 fois supérieure (230,7 millions de dollars) à celle des PME exportatrices (4,3 millions de dollars). Source : Calculs des auteurs fondés sur le tableau 228-0070 de la base de données CANSIM de Statistique Canada.
- Affaires étrangères et Commerce international Canada, 2013. *Les retombées économiques de l'Accord de libre-échange Canada-Chili*, Bureau de l'économiste en chef, http://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/research/canada_chile-canada_chili-fra.pdf (consulté le 21 mars 2017).
- Autor, D., D. Dorn et G. Hanson, 2013. « The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States », *American Economic Review*, vol. 103, n° 6, p. 2121-2168, <https://www.aeaweb.org/atypon.php?doi=10.1257/aer.103.6.2121> (consulté le 21 mars 2017).
- , 2016. « The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade », *Annual Review of Economics*, n° 8, p. 205-240, <http://www.ddorn.net/papers/Autor-Dorn-Hanson-ChinaShock.pdf> (consulté le 21 mars 2017).
- Beverelli, C., M. Fiorini et B. Hoekman, 2017. « Services Trade Policy and Manufacturing Productivity: The Role of Institutions », *Journal of International Economics*, n° 104, p. 166-182, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199616301441> (consulté le 21 mars 2017).
- Brown, M., 2015. « Jusqu'à quel point la frontière entre le Canada et les États-Unis s'est-elle resserrée ? Le coût du passage de la frontière par camion avant et après le 11 septembre 2001 », document de recherche sur l'analyse économique, n° 99, Ottawa, Statistique Canada, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0027m/11f0027m2015099-fra.htm> (consulté le 21 mars 2017).
- Canada, 2016. *Parcours : Brancher le système de transport du Canada au reste du monde*, https://www.tc.gc.ca/fra/examenltc2014/CTAR_Tome1_FR.pdf (consulté le 21 mars 2017).

- Cardwell, R., C. Lawley et D. Xiang, 2015. « Milked and Feathered: The Regressive Welfare Effects of Canada's Supply Management Regime », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, vol. 41, n° 1, p. 1-14, <http://dx.doi.org/10.3138/cpp.2013-062> (consulté le 21 mars 2017).
- Cernat, L., 2014. *Towards "Trade Policy Analysis 2.0": From National Comparative Advantage to Firm-Level Trade Data*, note de l'économiste en chef, n° 4, Bruxelles, Commission européenne, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/november/tradoc_152918.pdf (consulté le 21 mars 2017).
- Ciuriak, D., B. Lapham, R. Wolfe, T. Collins-Williams et J. M. Curtis, 2015. « Firms in International Trade: Trade Policy Implications of the New Trade Policy », *Global Policy*, vol. 6, n° 2, p. 130-140, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12183/abstract> (consulté le 21 mars 2017).
- Coiteux, M., P. Rizzetto, L. Suchanek et J. Voll, 2014. « Why Do Canadian Firms Invest and Operate Abroad? Implications for Canadian Exports », Document de travail 2014-7, Ottawa, Banque du Canada, http://www.banqueducanada.ca/2014/12/document-analyse-2014-7/?_ga=1.19479422.797211630.1493216780 (consulté le 21 mars 2017).
- Conseil consultatif en matière de croissance économique, 2017. *Faire du Canada une plaque tournante mondiale du commerce*, <http://www.budget.gc.ca/aceg-ccce/pdf/trade-commerce-fra.pdf> (consulté le 21 mars 2017).
- Corak, M., 2016. « "Inequality Is the Root of Social Evil," or Maybe Not? Two Stories about Inequality and Public Policy », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, vol. 42, n° 4, p. 367-414, <http://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/cpp.2016-056> (consulté le 21 mars 2017).
- DeLong, B., 2017. « NAFTA and Other Trade Deals Have Not Gutted American Manufacturing — Period », *Vox*, 24 janvier, <http://www.vox.com/the-big-idea/2017/1/24/14363148/trade-deals-nafta-wto-china-job-loss-trump> (consulté le 21 mars 2017).
- de Munnik, D., J. Jacob et W. Sze, 2012. « The Evolution of Canada's Global Export Market Share », Document de travail 2012-31, Ottawa, Banque du Canada, <http://www.banqueducanada.ca/2012/10/document-travail-2012-31/> (consulté le 21 mars 2017).
- Fajgelbaum, P., et A. Khandelwal, 2016. « Measuring the Unequal Gains from Trade », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, n° 3, p. 1113-1180, http://www.cepr.org/sites/default/files/Khandelwal%20-%20mugft_138.pdf (consulté le 21 mars 2017).
- FMI (voir Fonds monétaire international)
- Fonds monétaire international (FMI), 2015. « Where Are We Headed? Perspectives on Potential Output », dans *World Economic Outlook*, avril, Washington D.C., FMI, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/c3.pdf> (consulté le 21 mars 2017).
- , 2016. « Global Trade: What's Behind the Slowdown? », dans *World Economic Outlook*, septembre, Washington D.C., FMI, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/pdf/c2.pdf> (consulté le 21 mars 2017).
- Forum économique mondial, 2013. *Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities*, Genève, FEM, http://www3.weforum.org/docs/WEF_SCT_EnablingTrade_Report_2913.pdf (consulté le 21 mars 2017).
- González, A., 2016. « What Would a Progressive Trade Agenda for Canada Look Like? », discours prononcé au Centre de droit et de politique commerciale de l'Université Carleton, Ottawa, 18 octobre, <http://www.intracen.org/news/What-would-a-progressive-trade-agenda-for-Canada-look-like/> (consulté le 21 mars 2017).
- Green, D., C. Riddell et F. St-Hilaire (dir.), 2016. *Income Inequality: A Canadian Story*, Art of the State, vol. 5, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.
- Hacker, J., 2017. « Pre-distribution and the Crisis in Living Standards », Policy Network, <http://www.policy-network.net/content.aspx?CategoryID=354&ArticleID=3491&fp=1> (consulté le 21 mars 2017).

- Haugh, D., A. Kopoin, E. Rusticelli, D. Turner et R. Dutu, 2016. « Cardiac Arrest or Dizzy Spell: Why Is World Trade So Weak and What Can Policy Do About It? », OECD Economic Policy Paper n° 18, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/cardiac-arrest-or-dizzy-spell_5jlr2h45q532-en (consulté le 21 mars 2017).
- Hejazi, W., et D. Treffer, 2016. « The Impact of FDI Restrictions on the Canadian Economy », document présenté à une conférence sur l'investissement direct étranger, Affaires mondiales Canada et École de politique publique de l'Université de Calgary, 16 juin, Ottawa.
- Hoekman, B., 2015. « Trade and Growth — End of an Era? », dans *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, B. Hoekman (dir.), Londres, Centre for Economic Policy Research, <http://voxeu.org/content/global-trade-slowdown-new-normal> (consulté le 21 mars 2017).
- Issa, R., R. LaFrance et J. Murray, 2008. « The Turning Black Tide: Energy Prices and the Canadian Dollar », *Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'économique*, vol. 41, p. 737-759, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5982.2008.00483.x/full>.
- Lysenko, D., et S. Schwartz, 2015. *Does Canada Need Trade Adjustment Assistance?*, IRPP Study n° 57, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, <http://irpp.org/wp-content/uploads/2015/12/study-no57.pdf> (consulté le 21 mars 2017).
- Melitz, M., et D. Treffer, 2012. « Gains from Trade When Firms Matter », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n° 2, p. 91-118, http://scholar.harvard.edu/files/melitz/files/jep_final.pdf (consulté le 21 mars 2017).
- Meng, B., et S. Miroudot, 2011. « Towards Measuring Trade in Value-Added and Other Indicators of Global Value Chains », présentation au Global Forum on Trade Statistics, 2-4 février, Genève, http://unstats.un.org/unsd/trade/s_geneva2011/presentations/fri-pm/bo-meng-sebastien-miroudot.pptx.
- Moloney, D., et S. Octaviani, 2016. *FDI by the Numbers*, Lawrence National Centre for Policy and Management, Ivey Business School, London (Ontario), <https://www.ivey.uwo.ca/cmsmedia/2532362/fdi-by-the-numbers.pdf> (consulté le 21 mars 2017).
- Nordås, H., et D. Rouzet, 2015. « The Impact of Services Trade Restrictiveness on Trade Flows: First Estimates », OECD Trade Policy Paper n° 178, Paris, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5js6ds9b6kjb-en> (consulté le 21 mars 2017).
- OCDE (voir Organisation pour la coopération et le développement économiques)
- Office of the United States Trade Representative, 2017. *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016> (consulté le 27 mars 2017).
- OMC (voir Organisation mondiale du commerce)
- Organisation mondiale du commerce (OMC), 2015. *Examen des politiques commerciales — Canada : Rapport du Secrétariat*, Organe d'examen des politiques commerciales, WT/TPR/S/314, https://www.wto.org/french/tratop_f/tp_r/tp414_f.htm.
- , 2016. *Rapport du directeur général à l'Organe d'examen des politiques commerciales sur les faits nouveaux relatifs au commerce (mi-octobre 2015 à mi-octobre 2016)*, Organe d'examen des politiques commerciales, WT/TPR/OV/W/10, https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra133_f.htm.
- Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), 2014. *Rapport sur le cadre de l'OCDE pour une croissance inclusive*, Paris, OECD, https://www.oecd.org/fr/rem/LG_MCM_FRENCH.pdf (consulté le 21 mars 2017).
- , 2015. *Tous concernés : pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Paris, OCDE <http://www.oecd.org/fr/social/tous-concernes-pourquoi-moins-d-inegalite-profite-a-tous-9789264235519-fr.htm> (consulté le 21 mars 2017).
- Poloz, S., 2016. « De coupeurs de bois à spécialistes des TI : l'expansion de l'économie des services au Canada », discours à l'Institut C.D. Howe à Toronto, 28 novembre,

- Ottawa, Banque du Canada, http://www.banqueducanada.ca/2016/11/coupeurs-bois-specialistes-ti-expansion-economie-services-canada/?_ga=1.186569967.797211630.1493216780 (consulté le 21 mars 2017).
- Richards, E., C. Lonmo et G. Gellatly, 2017. *Contributions industrielles aux dépenses en recherche et développement au Canada*, aperçu économique n° 63, Ottawa, Statistique Canada, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-626-x/11-626-x2016063-fra.pdf> (consulté le 21 mars 2017).
- Sénat du Canada, 2017. *Les accords de libre-échange : un levier de prospérité économique*, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/AEFA/reports/FreeTradeReport_f.pdf (consulté le 21 mars 2017).
- Shakeri, M., R. Gray et J. Leonard, 2012. *Dutch Disease of Failure to Compete? A Diagnosis of Canada's Manufacturing Woes*, IRPP Study n° 30, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, <http://irpp.org/wp-content/uploads/assets/research/competitivite-productivite-et-croissance-economique/dutch-disease-or-failure-to-compete-a-diagnosis-of-canadas-manufacturing-woes-fr-ca/shakeri-no30.pdf> (consulté le 23 mars 2017).
- Trefler, D., 2004. « The Long and Short of the Canada-US Free Trade Agreement », *American Economic Review*, vol. 94, n° 4, p. 870-895, <https://www.aeaweb.org/atypon.php?doi=10.1257/0002828042002633> (consulté le 21 mars 2017).
- Trudeau, J., 2017. « Discours du premier ministre Justin Trudeau devant le Parlement européen », 16 février, Strasbourg, <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2017/02/16/discours-du-premier-ministre-justin-trudeau-devant-parlement-europeen> (consulté le 21 mars 2017).
- Trump, D., et J. Trudeau, 2017. « Déclaration commune », 13 février, Washington D.C., <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2017/02/13/declaration-commune-du-president-donald-j-trump-et-du-premier-ministre-justin> (consulté le 23 mars 2017).
- Uguccioni, J., A. Sharpe et A. Murray, 2016. *Labour Productivity and the Distribution of Real Earnings in Canada, 1976-2014*, Ottawa, Centre for the Study of Living Standards, (consulté le 26 mars 2017).

Les auteurs

Stephen Tapp est directeur de recherche à l'Institut de recherche en politiques publiques. Il était auparavant économiste principal et conseiller sur les questions économiques auprès du directeur parlementaire du budget du Canada. Il a aussi été économiste (secteur recherche) à la Banque du Canada et au ministère canadien des Finances, chercheur à l'Institut C.D. Howe et chargé de cours en sciences économiques à l'Université Queen's. Ses recherches, axées sur l'économie canadienne et les politiques publiques, ont été publiées dans *Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'économie* et dans *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*. Il siège au conseil de l'Ottawa Economics Association. Titulaire d'un baccalauréat de l'Université Western Ontario, il détient une maîtrise et un doctorat en science économique de l'Université Queen's.

Ari Van Assche est professeur agrégé et directeur du Département d'affaires internationales de HEC Montréal, de même que chercheur associé à l'Institut de recherche en politiques publiques et au centre CIRANO. Ses recherches portent sur les chaînes de valeur mondiales et leur incidence sur les politiques commerciales et industrielles. Il a publié de nombreux articles dans des revues savantes et a agi à titre de consultant pour plusieurs organisations gouvernementales canadiennes et internationales, notamment Affaires mondiales Canada, Transport Canada, la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale. Titulaire d'un baccalauréat et d'une maîtrise en études chinoises de l'Université KU Leuven, en Belgique, il détient un doctorat en économie de l'Université de Hawaï à Manoa.

Robert Wolfe est professeur à la School of Policy Studies de l'Université Queen's. Ses recherches portent sur les politiques commerciales, la transparence et la reddition de comptes. Il est aussi directeur du forum annuel du Queen's Institute on

Trade Policy, chercheur associé à l'Institut de recherche en politiques publiques, associé principal de l'International Institute for Sustainable Development (IISD) et chercheur associé au Centre for International and Defence Policy de Queen's. De 1976 à 1995, il a occupé différents postes au service extérieur du gouvernement du Canada (aujourd'hui Affaires mondiales Canada), notamment au Bangladesh et à la délégation permanente du Canada auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Paris. À Ottawa, il a travaillé à la Section de la sécurité nationale, à la Direction des relations économiques et commerciales avec les États-Unis, à la Direction des relations économiques internationales, à titre de premier adjoint à l'ambassadeur pour les négociations commerciales multilatérales ainsi que représentant personnel du premier ministre au sommet économique.

Usman Ahmed est chef des politiques publiques mondiales à PayPal et ancien conseiller de politiques à eBay.

John R. Baldwin est directeur de la Direction des études analytiques de Statistique Canada, dont fait partie le Centre canadien d'élaboration de données et de recherche économique.

Perrin Beatty est président et chef de la direction de la Chambre de commerce du Canada. Il est l'ancien président et chef de la direction de Manufacturiers et Exportateurs du Canada (MEC).

Margaret Biggs est Matthews Fellow en politique publique mondiale à l'Université Queen's. Elle a présidé l'Agence canadienne de développement international (ACDI) de 2008 à 2013.

Emily J. Blanchard est professeure agrégée à la Tuck School of Business du Collège Dartmouth.

Bill Currie est directeur général pour les Amériques et vice-président du Conseil chez Deloitte.

Koen De Backer est économiste principal à la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Todd Evans est directeur de groupe, Services de recherche, à Exportation et développement Canada (EDC).

Arancha González est directrice exécutive du Centre du commerce international (ITC). De 2005 à 2013, elle a été chef de cabinet du directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Bernard Hoekman est professeur et directeur d'économie mondiale au Centre Robert Schuman d'études avancées de l'Institut universitaire européen à Florence, en Italie.

Brian Kingston est vice-président, politiques internationales et budgétaires, au Conseil canadien des affaires.

Daniel Koldyk est conseiller spécial sur la Chine à Finances Canada. Il était auparavant analyste principal de recherche à Exportation et développement Canada (EDC).

Beverly Lapham est professeure au Département d'économie de l'Université Queen's depuis 1989 et associée de recherche au Centre for International Price Research.

Ted Mallett est vice-président et économiste en chef de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI).

John Manley est président et chef de la direction du Conseil canadien des affaires. De 1993 à 2003, il a été ministre occupant les portefeuilles de l'Industrie, des Affaires étrangères et des Finances, tout en exerçant la fonction de vice-premier ministre.

Hanne Melin est conseillère aux politiques à eBay, professeure invitée à la Faculté de droit de l'Université Lund, en Suède, et membre du Forum stratégique sur l'entrepreneuriat numérique de la Commission européenne.

Sébastien Miroudot est analyste principal des politiques commerciales à la Direction des échanges et de l'agriculture de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Sandy Moroz s'est joint au service extérieur du Canada (aujourd'hui Affaires mondiales Canada) en 1987 et a travaillé à la Division des politiques commerciales de 1989 jusqu'à sa retraite en 2013.

Andrew Newcombe est professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Victoria.

Joy Nott est présidente de l'Association canadienne des importateurs et exportateurs (I.E. Canada).

Lewis M. Quinn est associé à la Division du développement des affaires internationales à Exportation et développement Canada (EDC).

Jacques Roy est professeur au Département de gestion des opérations et de la logistique à HEC Montréal, et directeur du Carrefour logistique.

Jim Stanford est professeur honoraire en économie politique à l'Université de Sydney, en Australie, et professeur d'économie à la Chaire Harold Innis Industry de l'Université McMaster. Il a été auparavant économiste à Unifor.

Sui Sui est professeure agrégée au Département des études de gestion globales à la Ted Rogers School of Management à l'Université Ryerson.

Erik van der Marel est économiste principal au Centre européen d'économie politique internationale (ECIPE) à Bruxelles, en Belgique.

Scott Vaughan est président et chef de la direction de l'International Institute for Sustainable Development (IISD).

Cam Vidler est conseiller principal en politique économique au bureau du chef de l'opposition officielle du Canada. Auparavant, il a été directeur de politique internationale à la Chambre de commerce du Canada.

Beiling Yan est économiste chercheuse principale à la Direction des études analytiques à Statistique Canada.

FONDÉ EN 1972, L'INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES publiques est un organisme canadien indépendant, bilingue et sans but lucratif.

Sa mission consiste à améliorer les politiques publiques en produisant des recherches, en proposant de nouvelles idées et en éclairant les débats sur les grands enjeux publics auxquels font face les Canadiens et leurs gouvernements.

L'indépendance de l'Institut est assurée par un fonds de dotation établi au début des années 1970 grâce aux contributions des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que du secteur privé.

FOUNDED IN 1972, THE INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC Policy is an independent, national, bilingual, nonprofit organization.

The IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and informing debate on current and emerging policy issues facing Canadians and their governments.

The Institute's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector contributed in the early 1970s.



*Institute for
Research on
Public Policy*

*Institut de
recherche
en politiques
publiques*

