

L'ESPACE ÉCONOMIQUE QUÉBEC-ONTARIO

Les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont signé récemment un accord de commerce et de coopération, qui entrera en vigueur le 1er octobre 2009. Cet accord vise à faciliter le commerce entre les deux provinces, à promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre, à renforcer leur coopération économique et à travailler à une meilleure harmonisation réglementaire. Le but : créer de la richesse et des emplois en améliorant la compétitivité des deux économies et en combinant les forces de chacune d'elles dans des secteurs jugés stratégiques.



Cette Note économique a été préparée par **David Descôteaux**, économiste à l'Institut économique de Montréal et titulaire d'une maîtrise en science politique et d'un baccalauréat avec majeure en sciences économiques de l'Université de Montréal.

La forte intégration économique du Québec et de l'Ontario contribue à hausser la productivité de nos entreprises, ce qui permet de fournir aux consommateurs des deux provinces des produits de qualité à prix abordable. Toutefois, même si cette intégration est déjà une réalité pour plusieurs industries, certains obstacles réglementaires et administratifs au commerce et aux échanges demeurent. L'accord vise justement à éliminer certains de ces irritants.

Nous avons tendance à sous-estimer la relation économique entre le Québec et l'Ontario. Pourtant, les deux provinces canadiennes les plus peuplées représentent à elles seules un marché de 18 millions d'habitants. Leur PIB commun s'est élevé à près de 890 milliards \$ en 2008¹, ce qui en fait le quatrième espace économique en Amérique du Nord, derrière la Californie, le Texas et l'État de New York. Les études économiques ont tendance à mettre en comparaison, voire en concurrence, le Québec et l'Ontario. On oublie que les deux provinces sont intimement liées sur le plan économique. Chacune d'elles est le plus important partenaire commercial de l'autre. Selon des données de 2005, l'Ontario était la destination de 61 % des exportations québécoises vers le reste du Canada et l'origine de 69 % des importations

québécoises provenant du reste du pays². À plusieurs égards, les structures économiques des deux provinces se complètent. Le Québec et l'Ontario constituent notamment le centre de l'activité manufacturière au pays, avec les trois quarts de la production³.

Toutefois, encore trop d'irritants empêchent la pleine fluidité économique entre les deux provinces. L'élimination de ceux-ci est d'autant plus nécessaire en ce moment, alors que le marché américain, principale destination étrangère des exportateurs canadiens, est plongé dans une récession. La conjoncture oblige nos entreprises à trouver de nouveaux débouchés, et un moyen d'y parvenir est d'élargir et de libéraliser leur espace économique local.

Le coût des barrières au commerce

La littérature économique reconnaît généralement deux conséquences aux échanges entre individus : un choix plus grand de biens et services pour le consommateur, et des prix plus bas. Quand les barrières commerciales⁴ s'ameublissent, les échanges et la concurrence entre les entreprises augmentent. Un environnement plus concurrentiel force



1. Statistique Canada, *Produit intérieur brut en termes de dépenses, par province et territoire*, <http://www40.statcan.gc.ca/l02/cst01/econ15-fra.htm>.
2. Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, *Le calepin – Le commerce extérieur du Québec*, juin 2009, p. 38.
3. Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, *Signature d'un accord Québec-Ontario sur le commerce et l'économie*, <http://www.mdeie.gouv.qc.ca/index.php?id=4404>.
4. Les barrières commerciales prennent surtout la forme de tarifs douaniers, de taxes, de quotas ou d'autres formes de réglementation qui limitent ou rendent plus coûteux les échanges de biens ou de services.

les entreprises à offrir des biens et services de plus haute qualité et à meilleur prix. Les entreprises obtiennent généralement ce résultat en se spécialisant dans des niches de marché. On a pu constater cette dynamique à l'œuvre en Amérique du Nord depuis la mise en place de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)⁵.

Un environnement concurrentiel augmente aussi le niveau de productivité général d'une économie. Une fois les barrières aux échanges retirées, les entreprises deviennent plus productives et plus innovantes. Non seulement parce qu'elles s'ouvrent à plus de concurrence, mais aussi parce que l'élimination des barrières réduit le coût pour faire des affaires. Notamment, les entreprises obtiennent l'accès à un choix plus élevé de fournisseurs, à un marché plus large et à des intrants moins chers⁶. Le libre-échange, que ce soit entre pays ou entre provinces, réduit également les barrières non tarifaires⁷. Cela permet d'éviter le gaspillage de ressources et de temps pour faire des affaires dans une autre province ou un autre pays.

Des études ont évalué le coût des barrières interprovinciales au Canada⁸. Elles estiment que ces coûts représentent de 0,05 % à 1 % du produit intérieur brut (PIB) annuel du pays⁹. Un autre coût lié aux barrières interprovinciales est la baisse de productivité chez les entreprises. Une étude du Conference Board du Canada en 2006 concluait que les barrières au commerce interprovincial réduisent la productivité des entreprises canadiennes¹⁰. Deux récentes études – de l'OCDE et du FMI – recommandent fortement au Canada d'éliminer les obstacles qui demeurent aux échanges interprovinciaux et de réduire le nombre de métiers et professions réglementés afin de hausser le niveau de productivité du pays¹¹. Les auteurs de ces études soulignent, entre autres, que l'impression – légitime ou non – que le Canada est parsemé d'irritants au commerce interprovincial nuit à la perception qu'ont les investisseurs étrangers du pays.

Ajoutons que la plupart des études ne tiennent pas compte des coûts « indirects » des obstacles au commerce : la multiplication des règlements et d'interprétations différentes de lois propres à chaque province mine aussi la productivité et la compétitivité des entreprises canadiennes.

Pour espérer prospérer et être compétitif dans une économie mondialisée où les capitaux sont mobiles, le Canada gagnerait à réduire l'incertitude et les coûts qu'entraînent les barrières arbitraires et autres irritants au commerce et à la mobilité des travailleurs. C'est principalement pour relever ce défi que l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario a vu le jour.

La libéralisation du commerce interprovincial au Canada

En 1995, Ottawa a joué un rôle moteur dans la négociation d'un accord commercial pancanadien de réduction des barrières commerciales interprovinciales : l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). L'ACI est un pacte politique qui affirme des principes généraux plutôt qu'une série d'obligations strictes. Il a tout de même atteint un certain degré de succès, notamment dans le domaine de l'octroi de contrats par les organismes publics, où l'ouverture à un plus grand nombre de fournisseurs potentiels permet de réduire les coûts et donc la facture pour le contribuable. L'ACI est toutefois considéré comme trop peu contraignant pour forcer les provinces récalcitrantes à éliminer le reste de leurs barrières commerciales¹².

Les échecs de l'ACI sont d'ailleurs bien documentés : aucun progrès dans la réduction des barrières agricoles (autre l'abrogation du règlement sur la coloration de la margarine en 2008), incapacité à adopter un chapitre sur l'énergie – après douze ans de négociations – et incapacité à forcer les gouvernements, quand ils ont été reconnus fautifs en vertu de l'accord, à respecter cinq des huit décisions des groupes spéciaux de règlement des différends¹³. Quoique l'implantation de l'ACI ait contribué à réduire le nombre de barrières

Deux récentes études – de l'OCDE et du FMI – recommandent fortement au Canada d'éliminer les obstacles qui demeurent aux échanges interprovinciaux et de réduire le nombre de métiers et professions réglementés afin de hausser le niveau de productivité du pays.

5. Dragos Ifrim, *Les accords de libre-échange et la spécialisation dans le secteur manufacturier canadien*, Statistique Canada, décembre 1999.

6. Paul Krugman et Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 3e édition, Addison Wesley, 1997, p. 161.

7. Il s'agit de tous les obstacles, autres que les tarifs et droits de douane, imposés à l'entrée des marchandises étrangères dans un pays donné. Ceux-ci vont des contingentements (ou quotas) jusqu'aux barrières moins visibles telles que des normes de qualité ou techniques et les formalités administratives, parfois complexes et coûteuses, qui ont pour effet de décourager les importations.

8. Selon un sondage publié dans le *National Post*, les gens d'affaires canadiens estiment que les restrictions liées à la mobilité des travailleurs, aux produits agricoles et alimentaires et aux transports sont les plus dommageables pour l'économie. Voir COMPAS Inc., *Interprovincial Trade Barriers: Seriously Damaging to the Economy and Standard of Living and Almost as Harmful as Canada-U.S. Barriers*, septembre 2004.

9. Eugene Beaulieu, Jim Gasford et Jim Higginson, *Interprovincial Trade Barriers in Canada: How Far Have We Come? Where Should We Go?*, Van Horne Institute, mai 2003.

10. Paul Darby, Kip Beckman, Yves St-Maurice et Dan Lemaire, *Death by a Thousand Paper Cuts: The Effect of Barriers to Competition on Canadian Productivity*, Conference Board of Canada, 2006.

11. Fonds monétaire international, *Canada: Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, décembre 2006, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0751.pdf> et Organisation de coopération et de développement économiques, *Réformes économiques : Objectif croissance*, 2007, p. 8, <http://www.oecd.org/dataoecd/48/22/38088884.pdf>.

12. Kathleen E. Macmillan et Patrick Grady, *A New Prescription: Can the BC-Alberta TILMA Resuscitate Internal Trade in Canada?*, Institut C.D. Howe, octobre 2007, p. 1.

13. *Id.*

aux échanges interprovinciaux, plusieurs demeurent, notamment sur le plan réglementaire¹⁴.

Afin de relancer les efforts de libéralisation du commerce interprovincial, les premiers ministres du Québec et de l'Ontario ont convenu, sous l'impulsion du gouvernement Charest, de conclure un accord économique et commercial d'envergure entre les deux provinces avant la fin de 2008. Ils ont finalement signé le 27 novembre 2007 une « déclaration conjointe » visant la négociation d'un accord.

Il existe déjà plusieurs ententes entre le Québec et l'Ontario : l'une d'entre elles concerne la mobilité de la main-d'œuvre (secteur de la construction), une autre porte sur les marchés publics et une autre traite de coopération touchant une dizaine de secteurs. Le présent accord consolide ces acquis, tout en allant plus loin que l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) dans la libéralisation des échanges entre le Québec et l'Ontario.

La nouvelle entente vise à concilier le plus possible les pratiques et la réglementation des deux provinces, tout en éliminant certains obstacles aux échanges interprovinciaux, principalement en matière de mobilité de la main-d'œuvre, de marchés publics, de transport, de services financiers, d'agriculture et d'environnement. L'entente comporte aussi un volet sur la coopération économique et la réalisation de projets communs.

L'entente se fonde donc sur les ententes existantes en matière de commerce, de marchés publics et de mobilité de la main-d'œuvre, en leur donnant un cadre d'ensemble. Le but est de considérer l'Ontario comme un grand marché fertile en occasions pour les entreprises québécoises plutôt que comme un concurrent.

Quelles sont les réalisations concrètes de l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario? Celles-ci concernent principalement les aspects liés à la réglementation. Les deux provinces se sont entendues pour harmoniser un ensemble de règles qui encadrent les échanges commerciaux¹⁵.

Les grandes gagnantes de l'accord sont d'ailleurs les entreprises qui font des affaires dans les deux provinces, par exemple les entreprises de transport qui emploient des travailleurs autant en Ontario qu'au Québec. Des règles harmonisées signifient pour elles des coûts moindres et une efficacité accrue. Par exemple, dans le secteur financier, l'entente permettra aux caisses populaires et aux *credit unions* (en Ontario) de faire affaire avec plus de souplesse dans l'une ou l'autre des provinces. Les approches dans les secteurs de l'assurance, des valeurs mobilières, du courtage de prêt hypothécaire et des coopératives de crédit seront également harmonisées.

L'entente facilite aussi le déplacement de la main-d'œuvre entre les deux provinces par la méthode du « permis sur permis ». Un travailleur de métier spécialisé québécois (un grutier par exemple) pourra travailler en Ontario sans devoir au préalable réussir des examens particuliers pour respecter la réglementation ontarienne. Le permis de travailler d'une province est reconnu automatiquement dans l'autre province. Même approche pour la plupart des professions : les infirmières, dont les compétences n'étaient pas reconnues automatiquement dans l'autre province, le seront désormais¹⁶.

L'entente se dote également d'un mécanisme de règlement des différends plus contraignant que celui actuellement en vigueur dans le cadre de l'ACI. Si un gouvernement impose une nouvelle barrière commerciale sur son territoire, une entreprise peut se plaindre à son propre gouvernement. Les gouvernements des deux provinces essaient d'abord de régler le contentieux à l'amiable. S'ils échouent, le gouvernement de l'entreprise plaignante dépose une plainte, et un groupe spécial se forme dans un délai établi par l'accord. Si le groupe spécial juge qu'un gouvernement est fautif, celui-ci dispose d'un an pour se plier à la décision. Sinon, il devra payer une sanction financière pouvant atteindre 10 millions \$¹⁷ au gouvernement ayant déposé la plainte. Le but de cette procédure est d'imposer un prix politique au gouvernement qui voudrait imposer une nouvelle barrière commerciale. En effet, on présume que les électeurs qui se rendraient compte que l'État doit payer des millions de dollars parce qu'une industrie donnée souhaite protéger son marché en imposant des mesures réglementaires seraient peu enclins à cautionner une telle approche.

Afin de relancer les efforts de libéralisation du commerce interprovincial, les premiers ministres du Québec et de l'Ontario ont convenu de conclure un accord économique et commercial d'envergure entre les deux provinces.

14. Afin d'aller plus loin dans la libéralisation du commerce intérieur, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont mis en place le *Trade, Investment and Labour Mobility Agreement* (TILMA), dont les dispositions, qui vont plus loin à certains égards que l'ACI et que l'Accord de commerce et de coopération Québec-Ontario, sont pleinement en vigueur depuis le 1er avril 2009. Les autres gouvernements provinciaux sont réticents à suivre la voie tracée par TILMA, préférant se concentrer sur l'apport de correctifs à l'ACI.

15. Les effets d'une reconnaissance mutuelle de la réglementation sont difficilement mesurables et varient selon les biens échangés et les secteurs de l'économie. Toutefois, une étude du gouvernement australien s'est penchée sur l'impact de la reconnaissance mutuelle de la réglementation entre les États et territoires australiens. Ses résultats démontrent que cette reconnaissance a renforcé les échanges dans certains secteurs de l'économie – en particulier pour les produits alimentaires – en supprimant des obstacles réglementaires au commerce. Cette politique a aussi contribué à l'élaboration de normes nationales dans un large éventail de secteurs de l'économie, sans entraîner comme conséquence une diminution des standards de qualité à un niveau inacceptable. Voir à ce sujet Stephen Rimmer, *Impact of Mutual Recognition on Regulations in Australia: A Preliminary Assessment*, Commonwealth of Australia, janvier 1997, <http://www.pc.gov.au/orr/information/?a=65750>.

16. Les infirmières bénéficiaient jusqu'ici d'une entente temporaire leur permettant de travailler dans l'autre province. Avec l'Accord de commerce et de coopération Québec-Ontario, cette mobilité sera facilitée.

17. Cette sanction financière est fixée à 5 millions \$ dans l'ACI.

En ce qui concerne les exceptions, l'accord permet notamment le maintien des politiques gouvernementales particulières dans des domaines tels que la culture, les normes du travail, l'éducation, l'environnement, la santé, le développement économique et régional, la protection du consommateur et les peuples autochtones.

Une voie à suivre

Cet accord est un pas dans la bonne direction pour la libéralisation et l'enrichissement de l'espace économique Québec-Ontario. Il est particulièrement le bienvenu en raison de la dynamique d'ouverture commerciale qu'il crée, une approche courageuse alors que le réflexe protectionniste a tendance à prendre le dessus lorsque le contexte économique est plus difficile. Ainsi, on peut affirmer que la stratégie consistant à « définir un nouvel espace économique pour le Québec » en libéralisant les échanges (non seulement avec l'Ontario, mais aussi avec l'Europe) pourrait bien s'avérer être, à terme, l'une des plus belles initiatives du gouvernement Charest.

Toutefois, il aurait été possible d'aller plus loin. Beaucoup plus d'efforts ont été consacrés à harmoniser la réglementation existante qu'à réellement lever les obstacles au commerce. Par exemple, peu de progrès ont été réalisés dans la libéralisation du marché des produits agricoles et la gestion de l'offre est maintenue¹⁸. Aussi, l'accord ne touche pas aux monopoles gouvernementaux, par exemple dans les secteurs de l'hydroélectricité et des boissons alcooliques.

Dans cet esprit, et en guise de recommandations pour l'avenir, l'espace économique Québec-Ontario pourrait s'inspirer de l'accord TILMA entre l'Alberta et la Colombie-Britannique. Notamment en ce qui a trait à son architecture de base. L'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario est une entente *fermée*, ce qui veut dire que les seuls

domaines assujettis à l'entente sont ceux qui y sont inscrits. Dans le cas d'un accord commercial *ouvert*, comme le TILMA, tous les secteurs économiques sont assujettis par l'entente, sauf les exemptions inscrites dans l'accord. Cette façon de faire a l'avantage d'être plus transparente en rendant bien visibles aux yeux du public les industries qui souhaitent être exclues des règles de l'accord. Cette procédure exerce une pression sur les politiciens, qui doivent alors justifier ces exceptions¹⁹.

Ces lacunes ne devraient toutefois pas faire ombre à la principale force de l'entente, qui est d'empêcher que de nouveaux obstacles commerciaux soient mis en place entre les deux provinces. Si une province persiste et met en place de nouvelles barrières commerciales, celles-ci pourront être contestées par l'autre province, et le mécanisme de règlement des différends est susceptible de garantir un plus grand respect des engagements.

L'Accord de commerce et de coopération Québec-Ontario est particulièrement le bienvenu en raison de la dynamique d'ouverture commerciale qu'il crée, une approche courageuse alors que le réflexe protectionniste a tendance à prendre le dessus lorsque le contexte économique est plus difficile.

L'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario a aussi une valeur symbolique. Elle peut servir de tremplin pour de futures négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et aider le Canada à négocier des ententes de libre-échange bilatérales – comme en ce moment avec l'Union européenne²⁰. Dans une optique de promotion à l'international, l'entente, en éliminant des obstacles réglementaires à l'intérieur du pays, permet de rendre plus attrayant le Canada aux yeux des investisseurs étrangers qui voudraient y investir. Cet avantage est non négligeable dans un monde où les pays se livrent une concurrence féroce pour attirer les capitaux et les emplois.

Bien qu'elle demeure incomplète, cette entente ouvre la porte à plus de libéralisation à l'échelle interprovinciale. Il est à souhaiter que nos dirigeants politiques suivent la voie ainsi tracée.



1010, rue Sherbrooke O., bureau 930
Montréal (Québec) H3A 2R7, Canada
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2009

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

18. La gestion de l'offre est un système découlant de politiques publiques en vertu duquel certains producteurs agricoles (de lait, de volaille et d'œufs du Québec), protégés de la concurrence étrangère grâce à des barrières commerciales, ajustent leur production afin de maintenir le prix de leurs produits au-dessus du prix qui serait déterminé par le libre marché.

19. Kathleen E. Macmillan et Patrick Grady, *op. cit.*, note 12, p. 8.

20. Robert Knox et Amela Karabegovic, « Time to end interprovincial barriers », *National Post*, 21 mai 2009.