



IEDM

Des idées
pour une société
plus prospère



**LES CAHIERS
DE RECHERCHE**

MARS 2021

INDICE DU LEADERSHIP PROVINCIAL EN MATIÈRE DE COMMERCE INTÉRIEUR – ÉDITION 2021

Par Olivier Rancourt et Krystle Wittevrongel, avec la collaboration de Miguel Ouellette



Gare Windsor, bureau 351
1100, avenue des
Canadiens-de-Montréal
Montréal (Québec)
H3B 2S2, 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 partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM 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.

©2021 Institut économique de Montréal
ISBN 978-2-925043-10-2

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2021
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

Olivier Rancourt
Krystle Wittevrongel

avec la collaboration de Miguel Ouellette

Indice du leadership provincial en matière de commerce intérieur – Édition 2021

Institut économique de Montréal

•
Mars 2021



I EDM

Des idées
pour une société
plus prospère

TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS.....5

INTRODUCTION – DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE
INCLUSIVES POUR LE CANADA7

CHAPITRE 1 – LA RICHESSE DES PROVINCES
ET DES TERRITOIRES9

CHAPITRE 2 – RARES SONT CEUX QUI SUIVENT LA VOIE
DE L’ALEC..... 15

CONCLUSION 19

À PROPOS DES AUTEURS21

*Article 121 de l'Acte de l'Amérique
du Nord britannique :*

*121. Tous les produits – naturels,
transformés ou manufacturés – issus
d'une province sont, à compter de
l'union, admis en franchise dans
chacune des autres provinces.*

POINTS SAILLANTS

Le Canada a été fondé avec la vision de créer un marché unique et d'éliminer les contrôles frontaliers et les barrières tarifaires entre les régions. Bien qu'il n'existe plus de barrières tarifaires internes en tant que telles dans notre pays, chaque province et territoire a, au fil du temps, instauré des lois et des règlements qui entravent la circulation transfrontalière des biens et des services. Pourtant, les Canadiens sont majoritairement en faveur du modèle « un Canada, un marché » pour l'échange de biens et de services. Dans un contexte marqué par des déficits importants et une croissance ralentie, la suppression des barrières au commerce intérieur représente une occasion unique de mettre en place une politique de croissance inclusive.

Chapitre 1 – La richesse des provinces et des territoires

- La spécialisation et le commerce sont des piliers de création de richesse, autant pour les nations que pour les provinces, les territoires et les régions – et les partenaires commerciaux moins compétitifs ont relativement plus à gagner de la spécialisation que leurs homologues plus compétitifs.
- Bien qu'il soit clair que l'élimination des barrières commerciales profiterait à l'ensemble des provinces en matière de PIB par habitant, celles qui ont le plus à gagner sont les plus pauvres.
- Certaines provinces peuvent compter davantage que d'autres sur le commerce international pour compenser une carence dans les échanges interprovinciaux, et les provinces les plus peuplées, comme l'Ontario et le Québec, disposent d'une main-d'œuvre suffisamment importante pour bénéficier d'un degré considérable de spécialisation.
- À partir des données de recensement disponibles et d'une récente étude du FMI, et en nous appuyant sur des hypothèses très prudentes, nous avons calculé la perte de PIB par habitant attribuable aux barrières interprovinciales dans chaque province.
- Nous avons constaté, par exemple, que si les barrières au commerce intérieur avaient été abolies dès 2000, le PIB par habitant de l'Île-du-Prince-Édouard en 2018 ne serait que de 14 % inférieur à celui de l'Ontario, comparativement à un écart actuel de 24 %.

- Dans le même sens, le PIB par habitant du Manitoba aurait en fait rattrapé celui de l'Ontario en 2013 en l'absence de barrières au commerce intérieur, et aurait maintenu un PIB par habitant comparable à celui de l'Ontario à ce jour.
- Nous avons aussi estimé la différence de PIB par habitant en 2030 entre un scénario de suppression des barrières internes à partir de 2020 et un scénario de maintien de ces mêmes barrières.
- Dans le scénario où les barrières au commerce intérieur sont maintenues, le PIB par habitant de l'Î.-P.-É. en 2030 est inférieur de plus de 10 000 \$, celui de Terre-Neuve-et-Labrador d'environ 9 000 \$, le PIB par habitant du Manitoba est inférieur de près de 5 000 \$ et celui de la Saskatchewan de presque 4 000 \$ par rapport au scénario de libre-échange.
- Pour les autres provinces, les pertes par habitant sont plus faibles, mais toujours supérieures à 2 000 \$ par personne, démontrant que les enjeux sont indéniablement de taille, surtout dans un monde post-pandémique, où des choix difficiles doivent être faits pour aider à relancer l'économie.

Chapitre 2 – Rares sont ceux qui suivent la voie de l'ALEC

- Dans le classement 2021, l'Alberta occupe la première place, suivie du Manitoba en deuxième place, puis de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan à égalité en troisième place. Le Québec se classe au dernier rang, avec presque six fois plus d'exceptions au libre-échange intérieur que l'Alberta, tandis que le Yukon et le Nouveau-Brunswick ne font guère mieux.
- Seules trois provinces, soit l'Alberta, le Manitoba et l'Ontario, se sont employées à améliorer leur ouverture au commerce depuis la signature de l'ALEC en 2017.
- Dans le cas de la Colombie-Britannique et de chacun des territoires, les barrières au commerce intérieur ont en fait augmenté depuis la signature de l'ALEC initial.
- Certaines provinces pourraient améliorer considérablement leurs pointages, au grand bénéfice de leurs contribuables, simplement en éliminant leurs exceptions en matière de marchés publics, qui ont pour effet de faire grimper les coûts de fonctionnement des différents services gouvernementaux visés.

- L’ALEC a marqué un pas dans la bonne direction en définissant une liste de biens et de services exclus de l’accord – le recours à une liste dite « négative » – par opposition à certains accords de libre-échange antérieurs qui comportaient une liste « positive » de biens et de services assujettis à l’accord.

En dépit des bonnes intentions des provinces et des territoires canadiens lors de la signature de l’Accord de libre-échange canadien de 2017, seulement trois provinces ont réellement joint le geste à la parole en réduisant leurs exceptions au libre-échange intérieur depuis lors. Cette situation est particulièrement défavorable aux provinces les moins prospères, qui bénéficieraient le plus d’un véritable marché unique pancanadien. Cependant,

même les provinces les plus riches verraient leur PIB par habitant augmenter par rapport au scénario du statu quo. Bref, c’est l’ensemble du pays qui en bénéficierait.

Le processus de libéralisation du commerce intérieur a été entamé au moment de la Confédération et de la suppression de divers droits de douane entre les provinces. La suppression des dernières exceptions de l’ALEC représente une occasion unique de mettre en œuvre une politique de croissance économique inclusive pour l’ensemble du Canada. Devant la nécessité de planifier une reprise économique postpandémique dans un contexte international empreint d’incertitude et de lourds déficits, il s’agit d’une occasion que nous ne pouvons ignorer.

Classement 2021 des provinces et territoires en matière de libre-échange intérieur et évolution depuis 2017

Classement 2021	Province / Territoire	Évolution du classement depuis l’ALEC de 2017
1	Alberta	▲ 9
2	Manitoba	▲ 1
3	Colombie-Britannique	▼ 2
	Saskatchewan	▼ 1
5	Nouvelle-Écosse	▼ 1
6	Territoires du Nord-Ouest	▼ 1
7	Île-du-Prince-Édouard	▼ 1
8	Nunavut	▼ 2
	Terre-Neuve-et-Labrador	aucun changement
	Ontario	▲ 1
11	Nouveau-Brunswick	aucun changement
12	Yukon	aucun changement
13	Québec	aucun changement

Sources : Accord de libre-échange canadien, version consolidée, 19 avril 2017; Accord de libre-échange canadien, version consolidée, 1^{er} janvier 2021.

INTRODUCTION

Des perspectives de croissance inclusives pour le Canada

Le premier *Indice de leadership provincial en matière de commerce intérieur* de l'IEDM a été publié en 2019¹, deux ans après le renouvellement de l'engagement des provinces et territoires du Canada en faveur du libre-échange intérieur par le biais de l'Accord de libre-échange canadien (ALEC)². Il s'agissait bel et bien d'un renouvellement, dans la mesure où le Canada a été fondé avec la vision de créer un marché unique et d'éliminer les contrôles frontaliers et les barrières tarifaires entre les régions³. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord commercial intergouvernemental initial en 2017, deux versions ultérieures ont été publiées, dont la plus récente en janvier 2021⁴.

L'un des principaux objectifs de la Confédération était la création d'un marché unique au lendemain de la fin du traité de réciprocité avec les États-Unis en 1866⁵, lequel avait permis la libre circulation de certains biens entre les colonies de l'Amérique du Nord britannique et les États-Unis⁶. Par leur unification au sein d'une confédération, les colonies britanniques créaient entre elles un marché intérieur stable, à l'abri des aléas de la politique internationale. Elles bénéficiaient ainsi d'une protection économique face au désengagement des Britanniques, soucieux de réduire leurs obligations économiques au sein des colonies⁷.

Bien qu'il n'existe plus de barrières tarifaires internes en tant que telles dans notre pays, chaque province et territoire a, au fil du temps, instauré des lois et des règlements qui entravent la circulation transfrontalière des biens et des services. Ironiquement, alors que les accords commerciaux internationaux et interrégionaux ont éliminé les barrières entre les pays et que le Canada a bénéficié d'échanges fructueux avec des partenaires

commerciaux du monde entier⁸, les barrières commerciales au sein même du Canada ont été généralement maintenues ou accrues. Les divergences sur le plan des normes de sécurité et techniques, de la certification professionnelle et des obligations résidentielles, voire le protectionnisme pur et simple, ont engendré des coûts artificiels pour les producteurs, les consommateurs et les contribuables canadiens, entraînant ainsi une baisse du niveau de vie.

L'un des principaux objectifs de la Confédération était la création d'un marché unique.

Par exemple, la seule façon de travailler sur un chantier de construction au Québec avec une qualification délivrée par une autre province est de passer par un processus administratif complexe de demande de reconnaissance de qualification professionnelle. Pourtant, la Commission de la construction du Québec reconnaît l'expérience de travail acquise dans les autres provinces comme valable pour accéder à l'examen de qualification provinciale⁹. Chacune des provinces canadiennes impose des règles et des normes comparables, lesquelles entravent la libre circulation des biens et des services, y compris la main-d'œuvre. Elles sont très coûteuses en temps et en argent pour les entreprises qui souhaitent faire des affaires dans plusieurs provinces, en plus de pénaliser indirectement les contribuables.

Les communautés canadiennes qui bénéficieraient le plus de l'élimination des barrières commerciales voient également leurs perspectives compromises. En effet, les provinces et les territoires ne sont pas sur un pied d'égalité quant aux répercussions des barrières commerciales sur leur productivité et leur richesse. Par exemple, nous avons constaté que bien que toutes les provinces bénéficieraient dans une certaine mesure du libre-échange interprovincial, des provinces comme le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard en profiteraient bien davantage que l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique ou le Québec.

1. Mark Milke, *Internal Trade Provincial Leadership index*, IEDM, Cahier de recherche, novembre 2019.

2. *Accord de libre-échange canadien*, version consolidée, 19 avril 2017.

3. Janet Aizenstat, et al. (eds.), *Canada's Founding Debates*, Stoddart, 1999, p. 135.

4. *Accord de libre-échange canadien*, version consolidée, 1^{er} janvier 2021.

5. L'encyclopédie canadienne, « Confédération, 1867 », 31 mars 2017.

6. L'encyclopédie canadienne, « Réciprocité », 12 novembre 2019.

7. L'encyclopédie canadienne, *op. cit.*, note 5.

8. Gouvernement du Canada, Entreprises et industrie, Commerce international et investissement, Négociations et accords de commerce, Le Canada et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), 19 janvier 2021.

9. Commission de la construction du Québec, Qualification et accès à l'industrie, Reconnaissance de la formation et de l'expérience de travail, 2021.

Les Canadiens sont en faveur du libre-échange intérieur

À l'image de la vision qui a unifié leur pays à ses débuts, les Canadiens sont majoritairement en faveur du modèle « un Canada, un marché » pour l'échange de biens et de services. Selon un sondage effectué par MBA Recherche en 2020¹⁰ :

- Neuf Canadiens sur dix (89 %) considèrent que le libre-échange interprovincial est important.
- La grande majorité (84 %) pense qu'il devrait être possible de faire l'échange de biens et de services partout au Canada sans restriction.
- 82 % croient que l'on devrait pouvoir transporter librement de l'alcool d'une province à l'autre.
- 82 % des Canadiens accepteraient de se faire soigner par une infirmière praticienne formée dans une autre province.
- La grande majorité (84 %) croit que les gens de métier formés au Canada, comme les soudeurs, devraient être autorisés à travailler dans n'importe quelle province si cela permet de réduire les coûts de construction des routes, des écoles et des logements.
- Quatre Canadiens sur cinq (81 %) sont en faveur d'une harmonisation nationale de la réglementation applicable aux camionneurs si cela se traduit par des produits plus abordables.
- Après avoir été sensibilisés à la question du libre-échange interprovincial, la plupart des Canadiens (79 %) sont en faveur de la réduction des barrières commerciales interprovinciales.

Comparaison des provinces : L'indice du leadership provincial en matière de commerce intérieur

Cet indice attribue aux provinces et aux territoires un pointage global basé sur le nombre total d'exceptions au libre-échange en vigueur, ventilé par catégories, selon la typologie de l'ALEC. En général, le bilan des signataires de l'ALEC de 2017 est décevant. Seules trois provinces, soit l'Alberta, le Manitoba et l'Ontario, ont réalisé des progrès conformément aux principes de l'ac-

cord et ont réduit le nombre de barrières qu'elles maintiennent, tandis que la Colombie-Britannique et les territoires ont plutôt augmenté les barrières au commerce depuis la signature de l'accord en 2017.

En raison des gains considérables qui découlent de la libéralisation du commerce interprovincial au profit de la croissance économique de toutes les régions du pays, cette deuxième édition de notre classement en matière de commerce intérieur devrait servir d'avertissement aux provinces et aux territoires qui ne consacrent pas les efforts nécessaires à la réduction et à l'élimination des barrières actuelles.

Les Canadiens sont majoritairement en faveur du modèle « un Canada, un marché » pour l'échange de biens et de services.

Dans un contexte postpandémique marqué par des déficits importants et une croissance ralentie, la suppression des barrières au commerce intérieur représente une occasion unique de mettre en place une politique de croissance inclusive qui relève entièrement des Canadiens. Compte tenu de l'incertitude sur le plan géopolitique et des échanges internationaux, la capacité de tirer parti de notre potentiel de croissance interne revêt d'autant plus d'importance.

10. MBA Recherche, *Canadians' Attitudes Towards Interprovincial Free Trade*, sondage réalisé pour la Canadian Constitution Foundation, 14 octobre 2020, p. 32, 38, 39, 55, 58, 59 et 63.

CHAPITRE 1

La richesse des provinces et des territoires

La spécialisation et le commerce – également connus sous le nom de division du travail – sont des piliers de création de richesse, autant pour les nations que pour les provinces, les territoires et les régions. Ce constat repose sur l'analyse de l'avantage comparatif selon lequel plus les communautés se spécialisent dans des biens et services échangeables, plus elles s'enrichissent. Il en va de même à l'échelle locale, nationale et internationale.

En outre, et contrairement à un mythe tenace, les partenaires commerciaux moins compétitifs ont relativement plus à gagner de la spécialisation que leurs homologues plus compétitifs. En d'autres termes, même dans un monde où vos partenaires commerciaux sont meilleurs que vous pour produire quoi que ce soit, vous pouvez toujours améliorer votre niveau de vie en vous spécialisant dans les activités où l'écart de compétitivité est le plus faible. Il est dans l'intérêt de vos partenaires commerciaux de renoncer à une partie de leur propre production et de s'approvisionner auprès de vous, dans la mesure où ils peuvent mieux utiliser le capital et la main-d'œuvre jusqu'alors investis dans la ligne de production dans laquelle vous décidez de vous spécialiser.

Prenons, par exemple, le cabinet privé d'un médecin. Il est possible que le médecin soit capable de répondre à plus d'appels et de fixer plus de rendez-vous qu'une secrétaire médicale ne le ferait, ou de nettoyer les locaux mieux et plus rapidement qu'un concierge moyen. Cela dit, il demeure préférable pour tous que le médecin embauche des employés et délègue ces tâches afin de pouvoir consacrer plus de temps au diagnostic et au traitement des patients.

La croissance économique et la réduction des disparités

Jusqu'à récemment, le coût des barrières commerciales non tarifaires était estimé en perte de PIB à l'échelle du pays¹¹, mais rarement à l'échelle infranationale, comme pour les provinces et les territoires. Les experts s'accordent à dire que le coût économique de ces bar-

rières pour le Canada dans son ensemble est estimé à environ 4 % du PIB du pays¹².

Une étude réalisée en 2013 par l'Université de Calgary¹³ soulignait que les effets des barrières non tarifaires canadiennes varient considérablement d'une province ou d'un territoire à l'autre. Selon une étude du Fonds monétaire international (FMI) publiée en 2019¹⁴, une fois que les barrières naturelles comme les longues distances, les terrains difficiles ou l'absence d'infrastructures de transport adéquates sont prises en considération et dissociées des autres facteurs de croissance, l'effet réel des barrières non tarifaires artificielles peut être isolé et mesuré (voir le Tableau 1-1).

La spécialisation et le commerce sont des piliers de création de richesse, autant pour les nations que pour les provinces, les territoires et les régions.

Bien qu'il soit clair que l'élimination des barrières commerciales profiterait à l'ensemble des provinces en matière de PIB par habitant, celles qui ont le plus à gagner sont les plus pauvres, comme l'Île-du-Prince-Édouard avec un gain de 16,2 %, Terre-Neuve-et-Labrador¹⁵ avec 12,8 %, le Manitoba avec 7,1 % et le Nouveau-Brunswick avec 6,0 %. Même pour les provinces plus riches comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario, les chiffres sont respectivement de 2,8 %, 3,2 % et 2,9 %, ce qui représente néanmoins des gains importants. Le Québec aurait le plus à gagner parmi les plus grandes provinces, avec une hausse de 4,6 % de son PIB par habitant. L'abolition des barrières au commerce intérieur est ainsi un moyen efficace d'accroître notre prospérité, le gain pour l'ensemble du Canada atteignant 3,8 %, en plus de réduire les disparités économiques au pays.

Le PIB commercial canadien est la somme du commerce international, interprovincial et intraprovincial, ce dernier

11. Alan V. Deardorff et Robert M. Stern, *Barrières non tarifaires*, Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, no 179, 1997, p. 18.

12. Jorge Alvarez, Ivo Krznar et Trevor Tombe, *Internal Trade in Canada: Case for Liberalization*, IMF Working Paper, juillet 2019, p. 31.

13. Trevor Tombe et Jennifer Winter, *Internal Trade and Aggregate Productivity: Evidence from Canada*, version préliminaire, février 2013, p. 1.

14. Jorge Alvarez, Ivo Krznar et Trevor Tombe, *op. cit.*, note 12, p. 4.

15. Il convient de noter que le PIB par habitant de Terre-Neuve-et-Labrador la classerait parmi les provinces les plus riches, alors que son revenu du marché par habitant (revenu total, moins les transferts gouvernementaux) la place dans la moitié inférieure du classement. Statistique Canada, Tableau 11-10-0190-01 : Revenu du marché, transferts gouvernementaux, revenu total, impôt sur le revenu et revenu après impôt selon le type de famille économique, 25 février 2021.

Tableau 1-1

Gain résultant de l'élimination des barrières non géographiques pour l'échange de biens entre les provinces canadiennes	
Provinces	PIB réel par habitant, variation en %
Colombie-Britannique	2,8
Alberta	3,2
Saskatchewan	5,1
Manitoba	7,1
Ontario	2,9
Québec	4,6
Nouveau-Brunswick	6,0
Nouvelle-Écosse	4,8
Île-du-Prince-Édouard	16,2
Terre-Neuve-et-Labrador	12,8
CANADA	3,8

Source : Jorge Alvarez, Ivo Krznar et Trevor Tombe, *Internal Trade in Canada: Case for Liberalization*, IMF Working Paper, juillet 2019, p. 24.

étant ce qui est produit et consommé localement au sein de chaque province ou territoire. Alors que le commerce interprovincial représentait un flux commercial de 800 milliards de dollars en 2017¹⁶, certaines provinces peuvent compter davantage que d'autres sur le commerce international pour compenser une carence dans les échanges interprovinciaux. Elles peuvent ainsi acheter à l'étranger ce qui est moins pratique d'acquérir au Canada. Typiquement, le fait d'avoir une frontière directe avec les États-Unis, un port maritime ou un aéroport international constitue un avantage manifeste à cet égard.

Par ailleurs, les provinces les plus peuplées, comme l'Ontario et le Québec, disposent d'une main-d'œuvre suffisamment importante pour bénéficier d'un degré considérable de spécialisation au sein de la province et sont donc relativement moins touchées par les restrictions au commerce interprovincial.

Les barrières au commerce intérieur nuisent à la fois à la richesse et à la productivité. Elles nuisent à la richesse

Bien que l'élimination des barrières commerciales profiterait à l'ensemble des provinces, celles qui ont le plus à gagner sont les plus pauvres.

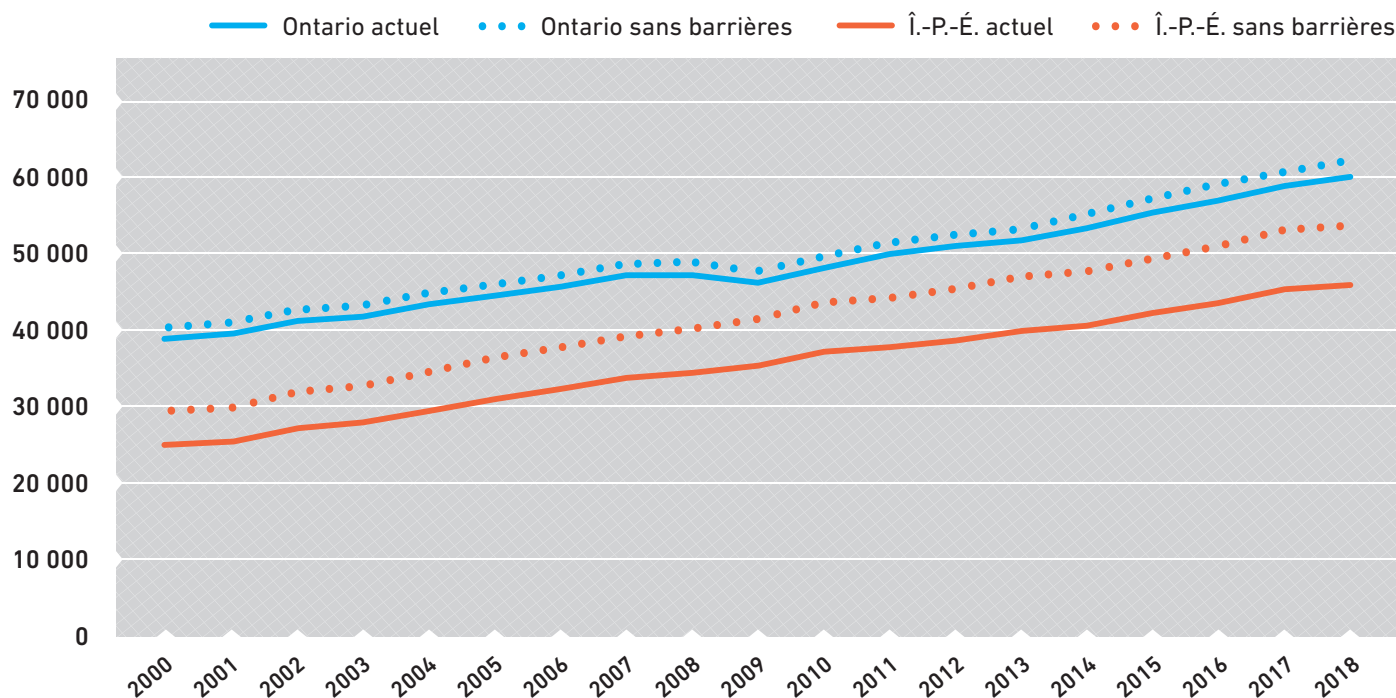
dans la mesure où les entreprises ne peuvent pas profiter pleinement des économies d'échelle sur le plan national, de sorte que les consommateurs n'obtiennent pas le meilleur rapport qualité-prix. Le secteur de la logistique est l'un des plus touchés par ce problème. Par exemple, certains camions équipés de pneus haute technologie économes en carburant ne peuvent être conduits que dans certaines provinces. Les camionneurs doivent donc changer les pneus à la frontière ou transborder la cargaison d'un camion à un autre, constituant ainsi un obstacle indéniable au commerce interprovincial¹⁷. Par conséquent, le secteur est plus fragmenté et moins efficace qu'il ne pourrait l'être. Les coûts

16. Jorge Alvarez, Ivo Krznar et Trevor Tombe, *op. cit.*, note 12, p. 7.

17. Sénat du Canada, *Des murs à démolir : Démantèlement des obstacles au commerce intérieur au Canada*, 4 juin 2016, p. 51.

Figure 1-1

Comparaison du PIB par habitant de l'Ontario et de l'Î.-P.-É., avec et sans barrières au commerce intérieur



Sources : Calculs de l'auteur; voir l'annexe technique sur le site Web de l'IEDM pour plus de détails. Jorge Alvarez, Ivo Krznar, et Trevor Tombe, *Internal Trade in Canada: Case for Liberalization*, IMF Working Paper, juillet 2019, p. 24; Statistique Canada, Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles, 2 mars 2021; Statistique Canada, Tableau 36-10-0222-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel (x 1 000 000), 2 mars 2021.

supplémentaires finissent par se répercuter sur les prix de détail.

Les provinces les plus peuplées, comme l'Ontario et le Québec, disposent d'une main-d'œuvre suffisamment importante pour bénéficier d'un degré considérable de spécialisation.

Les barrières nuisent à la productivité en raison du faible taux de rentabilité économique qui en résulte, ce qui signifie que les dépenses en capital consacrées à la production locale ne sont pas ce qu'elles pourraient être. La productivité dépend du niveau de capital disponible pour la production (y compris le capital humain), et les salaires sont fortement corrélés à la productivité. En fin de compte, les barrières au commerce interprovincial di-

minuent le niveau de vie des gens en réduisant leur pouvoir d'achat.

En ce qui concerne la croissance des provinces et des territoires, les niveaux de richesse et de productivité entrent en jeu, puisqu'une population plus productive bénéficie d'une croissance plus rapide de son PIB par habitant. Ainsi, si nous envisageons une suppression complète de toutes les barrières commerciales au Canada, non seulement le PIB par habitant de chaque province augmenterait, mais également leur productivité ainsi que les taux de croissance qui en découlent.

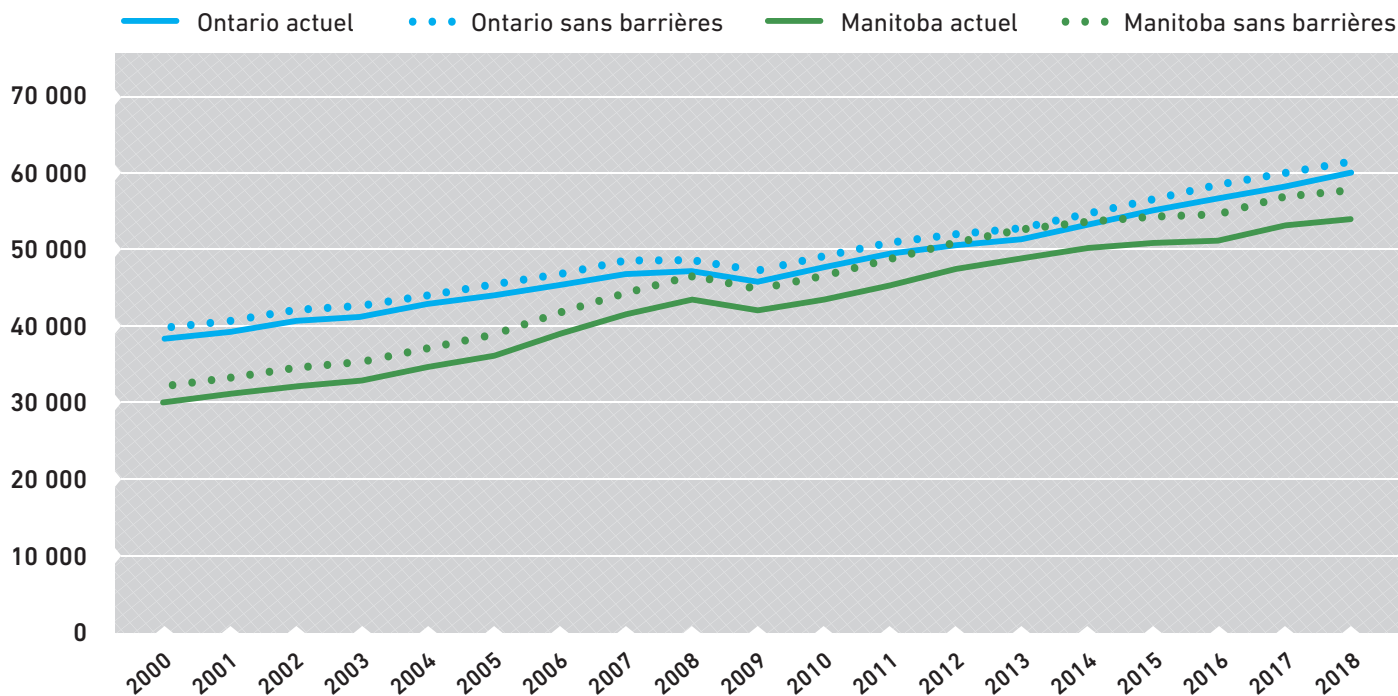
L'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba

En utilisant les données de recensement disponibles¹⁸, nous avons reconstitué le PIB par habitant pour chaque

18. Statistique Canada, Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles, 2 mars 2021.

Figure 1-2

Comparaison du PIB par habitant de l'Ontario et du Manitoba, avec et sans barrières au commerce intérieur



Sources : Calculs de l'auteur; voir l'annexe technique sur le site Web de l'IEDM pour plus de détails. Jorge Alvarez, Ivo Krznar, et Trevor Tombe, *Internal Trade in Canada: Case for Liberalization*, IMF Working Paper, juillet 2019, p. 24; Statistique Canada, Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles, 2 mars 2021; Statistique Canada, Tableau 36-10-0222-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel (x 1 000 000), 2 mars 2021.

province et territoire depuis 2000¹⁹. Nous avons ensuite ajusté ces données pour tenir compte de la perte de PIB par habitant attribuable aux barrières interprovinciales dans chaque province, conformément à l'étude du FMI susmentionnée.

Les hypothèses utilisées dans le modèle sont prudentes. Elles ne tiennent pas compte des gains annuels permanents de PIB par habitant liés à l'augmentation du commerce interprovincial qui résulterait de l'ouverture des frontières. Elles ne considèrent pas non plus l'augmentation de la production qui en découlerait. Ces gains supplémentaires ont été exclus afin de se prémunir contre des tendances à la hausse irréalistes dans nos estimations. Par ailleurs, ces données ne prennent pas en compte les gains liés à la libéralisation du commerce des services, puisque les gains du Tableau 1-1, sur lesquels nos calculs sont basés, ne tiennent compte que

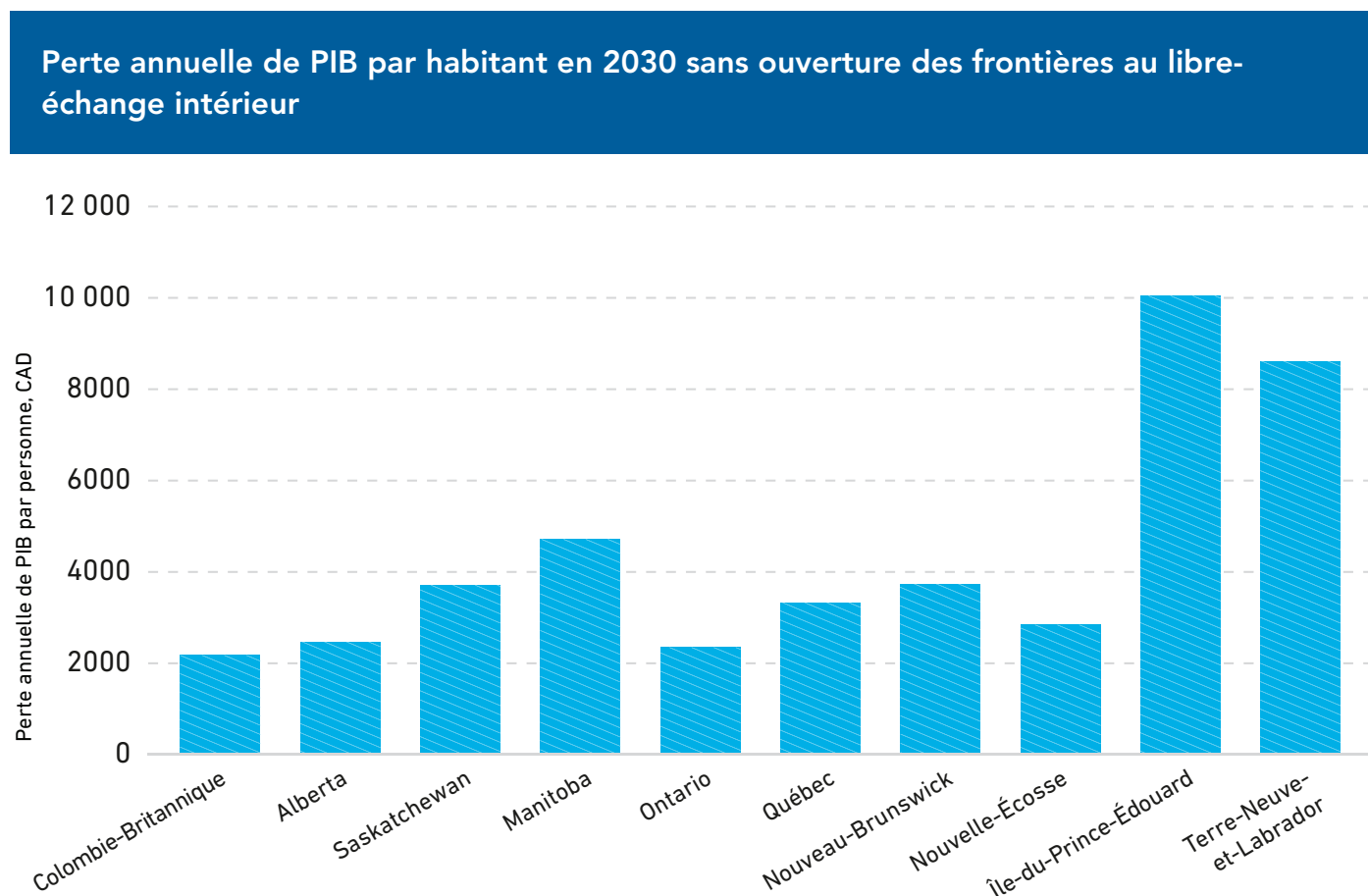
Si les barrières au commerce intérieur avaient été abolies dès 2000, le PIB par habitant de l'Île-du-Prince-Édouard en 2018 ne serait que de 14 % inférieur à celui de l'Ontario.

de l'ouverture du commerce des biens. Il faut donc s'attendre à ce que les gains annuels réels de PIB par habitant soient encore plus élevés que nos estimations.

Notre modèle nous a permis de constater que si les barrières au commerce intérieur avaient été abolies dès 2000, le PIB par habitant de l'Île-du-Prince-Édouard en 2018 ne serait que de 14 % inférieur à celui de l'Ontario, comparativement à un écart actuel de 24 % (voir la Figure 1-1). Comme mentionné précédemment, il s'agit d'une estimation très prudente, ce qui signifie que l'Île-du-Prince-Édouard aurait en réalité gagné encore plus de terrain. Cela montre comment l'ouverture du commerce

19. Statistique Canada, Tableau 36-10-0222-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel (x 1 000 000), 2 mars 2021.

Figure 1-3



Sources : Calculs de l'auteur; voir l'annexe technique sur le site Web de l'IEDM pour plus de détails. Jorge Alvarez, Ivo Krznar, et Trevor Tombe, *Internal Trade in Canada: Case for Liberalization*, IMF Working Paper, juillet 2019, p. 24; Statistique Canada, Tableau 17-10-0009-01 : Estimations de la population, trimestrielles, 2 mars 2021; Statistique Canada, Tableau 36-10-0222-01 : Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel (x 1 000 000), 2 mars 2021.

interprovincial, en plus de profiter à l'ensemble des provinces et des territoires, contribuerait à réduire considérablement les inégalités de richesse qui les séparent.

Dans le même sens, le PIB par habitant du Manitoba aurait en fait rattrapé celui de l'Ontario en l'absence de barrières au commerce intérieur (voir la Figure 1-2). En effet, nous pouvons observer que le Manitoba aurait comblé l'écart en 2013 et qu'il aurait maintenu un PIB par habitant comparable à celui de l'Ontario à ce jour. Une fois de plus, cela illustre l'incidence de l'ouverture du commerce interprovincial sur la réduction des inégalités de richesse au Canada.

Le futur du libre-échange

Une autre manière de quantifier le coût du maintien des barrières commerciales entre les provinces consiste à estimer la différence de PIB par habitant en 2030 entre un scénario de suppression des barrières internes à partir

Le PIB par habitant du Manitoba aurait en fait rattrapé celui de l'Ontario en l'absence de barrières au commerce intérieur.

de 2020 et un scénario de maintien de ces mêmes barrières. La perte annuelle estimée de PIB par habitant pour chacune des provinces est présentée à la Figure 1-3. Le premier scénario postule une ouverture des frontières en 2020, ainsi que le maintien des tendances des dix dernières années quant à la croissance annuelle du PIB par habitant. Encore une fois, ces hypothèses sont très prudentes et ne tiennent pas compte des gains permanents de croissance associés à l'augmentation des échanges entre les provinces.

Dans le scénario où les barrières sont maintenues, le PIB par habitant de l'Île-du-Prince-Édouard en 2030 est inférieur de plus de 10 000 \$ par rapport au scénario du libre-échange, ce qui représente une perte annuelle réelle de PIB de plus de 1,7 milliard de dollars pour la province. Pour Terre-Neuve-et-Labrador, le manque à gagner en termes de PIB par habitant est de près de 9 000 \$, soit une perte de PIB annuel réel de près de 5 milliards de dollars pour la province. Le Manitoba affiche un retard de PIB par habitant de près de 5 000 \$ en 2030 et la Saskatchewan de près de 4 000 \$, pour des pertes de PIB annuel réel de 7,4 milliards de dollars et de 5,1 milliards de dollars, respectivement. Pour les autres provinces, les pertes par habitant sont plus faibles, mais toujours supérieures à 2 000 \$ par personne.

Les enjeux sont indéniablement de taille. Le gain moyen de PIB par habitant pour l'ensemble du pays est de 3,8 %.

Force est donc de constater que les provinces qui n'adhèrent pas à la libéralisation du commerce intérieur doivent en assumer les coûts considérables. Les gains potentiels pourraient faire la différence au moment de la reprise économique postpandémique, d'autant plus que les déficits de certaines provinces ont atteint des sommets historiques depuis le début de la crise²⁰.

Les enjeux sont indéniablement de taille. Le gain moyen de PIB par habitant pour l'ensemble du pays est de 3,8 % (voir le Tableau 1-1). Dans un monde postpandémique, où des choix difficiles doivent être faits pour aider à relancer l'économie, la voie à suivre est claire. Malheureusement, les résultats décevants de la plupart des signataires de l'Accord de libre-échange canadien de 2017 le sont tout autant. En effet, la majorité d'entre eux n'ont pas apporté la moindre amélioration depuis, comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

20. Mathieu Dion et Anne Marie Lecomte, « Un "déficit historique" de 14,9 milliards de dollars à Québec », Radio-Canada, 19 juin 2020.

CHAPITRE 2

Rares sont ceux qui suivent la voie de l’ALEC

Le classement du leadership des provinces et territoires du Canada en matière de libre-échange intérieur pour 2021 ressemble beaucoup à celui de 2019. Comme le montre la Figure 2-1, l’Alberta occupe la première place, suivie du Manitoba en deuxième place, puis de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan à égalité en troisième place. Le Québec se classe au dernier rang, avec presque six fois plus d’exceptions que l’Alberta, tandis que le Yukon et le Nouveau-Brunswick ne font guère mieux.

La Figure 2-2 est plus détaillée, montrant ce qui a changé depuis 2017 et ventilant le pointage des provinces par type d’exception, selon la catégorisation de l’ALEC, soit les marchés publics, les exceptions existantes et les exceptions futures.

La principale conclusion à tirer est que seules trois provinces, soit l’Alberta, le Manitoba et l’Ontario, se sont employées à améliorer leur ouverture au commerce depuis la signature de l’ALEC en 2017. Pour toutes les autres provinces, il n’y a eu que très peu de démarches concrètes visant à réduire le nombre de barrières au commerce intérieur depuis cette date, malgré la modification de certaines stipulations visant à alléger certaines règles. Dans le cas de la Colombie-Britannique et de chacun des territoires, les barrières au commerce intérieur ont en fait augmenté depuis la signature de l’ALEC initial.

L’Alberta a fait le saut de sa dixième position en 2017 à sa première position actuelle, avec seulement six exceptions au libre-échange intérieur qui subsistent. Le Manitoba a progressé de la troisième place en 2017 à la deuxième place aujourd’hui. Grâce à la suppression de quelques barrières au commerce intérieur, l’Ontario est passé de la neuvième à la huitième place (à égalité avec Terre-Neuve-et-Labrador et le Nunavut). Aucun progrès n’a été constaté dans les autres provinces ou territoires en matière de réduction du nombre de barrières au commerce intérieur depuis 2017, et la Colombie-Britannique, qui occupait la première place en 2017, est tombée à égalité avec la Saskatchewan en troisième place. Le Tableau 2-1 présente le classement des provinces et des territoires pour 2021, ainsi que son évolution depuis 2017.

Exceptions relatives aux marchés publics

L’Alberta et le Manitoba sont également les deux seules provinces parmi l’ensemble des provinces et territoires à ne pas avoir d’exception en matière de marchés publics pour le commerce intérieur. Cela signifie que leurs gouvernements respectifs peuvent acheter des biens et des services de n’importe quel fournisseur canadien, peu importe où celui-ci se trouve au Canada. Certaines provinces pourraient améliorer considérablement leurs pointages, au grand bénéfice de leurs contribuables, simplement en éliminant leurs exceptions en matière de marchés publics.

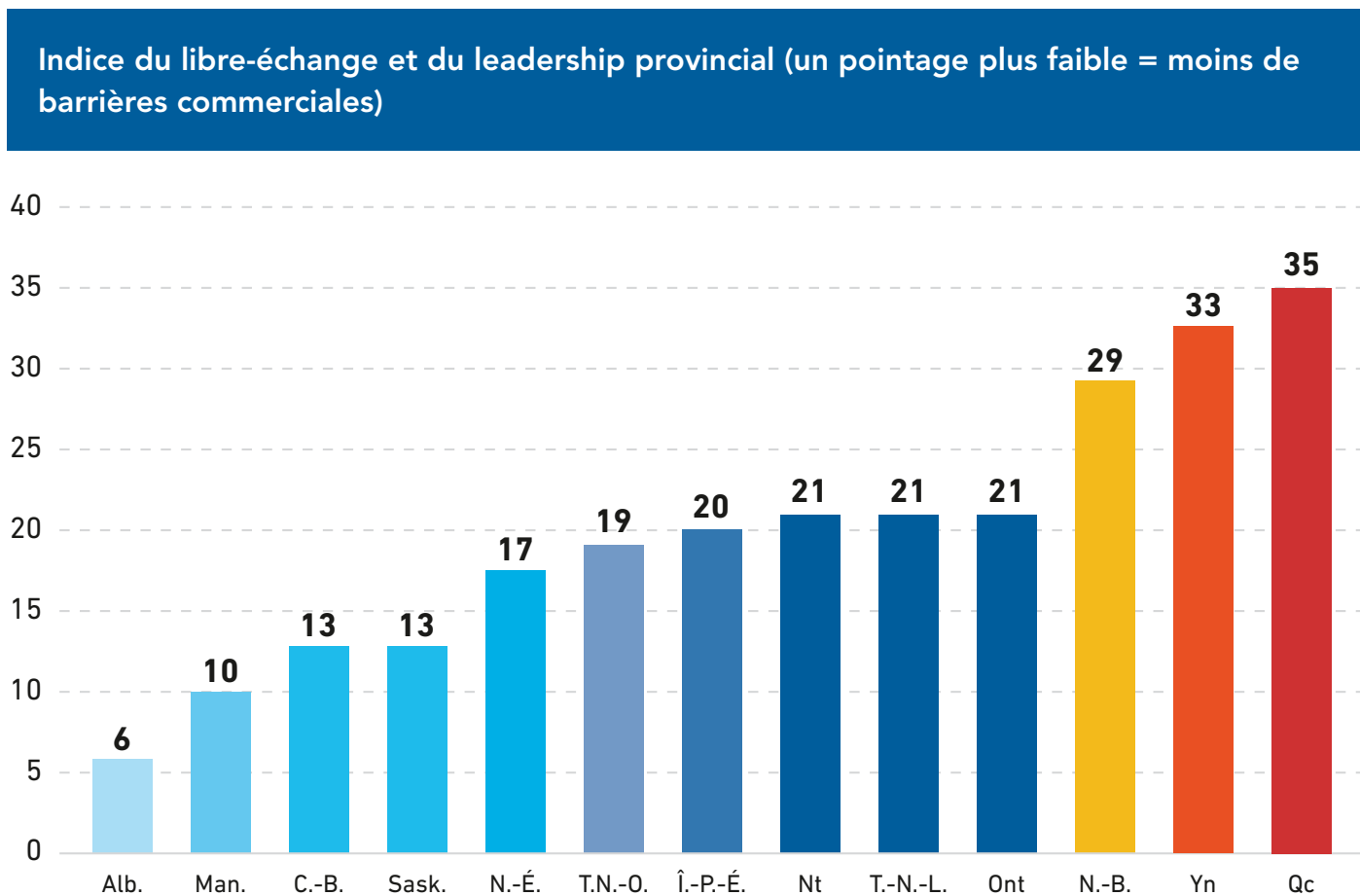
L’Alberta occupe la première place, suivie du Manitoba en deuxième place, puis de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan à égalité en troisième place.

Ces exceptions sont non seulement très coûteuses, mais bon nombre d’entre elles ne se justifient pas au-delà du pur protectionnisme économique. Ce protectionnisme a pour effet de faire grimper les coûts de fonctionnement des différents services gouvernementaux visés. Ces coûts plus élevés pénalisent les contribuables des provinces touchées, dans la mesure où la gestion des finances publiques n’est pas aussi efficace qu’elle pourrait l’être.

Le Québec compte dix exceptions en matière de marchés publics, dont la majorité dispense l’Assemblée nationale et certains organismes gouvernementaux de l’obligation de procéder à des appels d’offres pancanadiens. Par exemple, ces exceptions permettent à Hydro-Québec, un monopole gouvernemental, de faire affaire exclusivement avec des entrepreneurs de la province pour divers secteurs spécifiques, dont le génie civil et le soutien informatique²¹. En permettant aux entreprises hors Québec de soumissionner pour des contrats publics, les charges administratives du monopole diminueraient du fait de la concurrence accrue, et les Québécois réaliseraient davantage d’économies lorsque ces réductions de coûts se répercuteraient sur leurs factures d’électricité.

21. *Accord de libre-échange canadien*, version consolidée, 1^{er} janvier 2021, p. 60.

Figure 2-1



Note : Le pointage de chaque province correspond au nombre d'exceptions au libre-échange intérieur de l'ALEC, de sorte qu'un pointage plus faible est préférable.
Source : *Accord de libre-échange canadien, version consolidée, 1^{er} janvier 2021.*

Le Nouveau-Brunswick est la province qui compte le plus d'exceptions en matière de marchés publics. Par exemple, le gouvernement se réserve le droit d'interdire aux entreprises de l'extérieur de la province de soumissionner pour des contrats publics pour tout programme destiné à appuyer les petites entreprises ou les régions rurales²². Il se réserve également ce même droit pour les contrats de moins d'un million de dollars. Ces mesures protectionnistes ne font que pénaliser les contribuables néo-brunswickois, qui doivent payer davantage pour les actions de leur gouvernement.

Autres exceptions

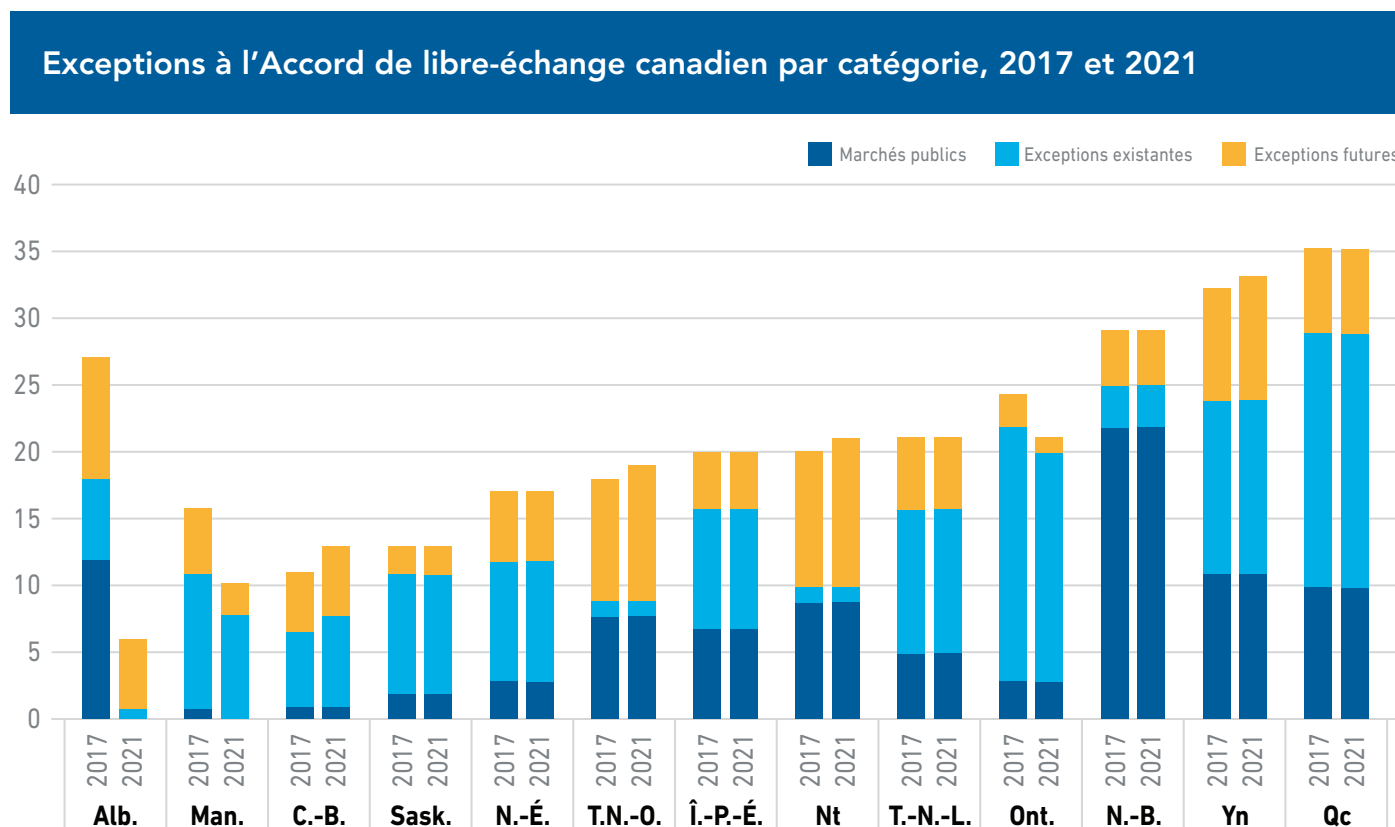
Au nombre des autres dispositions de l'ALEC figurent les exceptions au regard des mesures futures et celles pour les mesures existantes. Ces dernières concernent

Seules trois provinces, soit l'Alberta, le Manitoba et l'Ontario, se sont employées à améliorer leur ouverture au commerce depuis la signature de l'ALEC en 2017.

une série de lois existantes autorisant ou obligeant les provinces à accorder un traitement préférentiel à leurs résidents ou exigeant une preuve de résidence pour pouvoir fournir ou avoir accès à certains biens et services.

22. *Ibid.* p. 65.

Figure 2-2



Sources : Accord de libre-échange canadien, version consolidée, 19 avril 2017; Accord de libre-échange canadien, version consolidée, 1^{er} janvier 2021.

Par exemple, les gouvernements du Québec²³, de la Colombie-Britannique²⁴ et du Nouveau-Brunswick²⁵ exigent ou ont le pouvoir d'exiger que le bois d'œuvre de la province soit transformé au sein même de la province. Ces mesures purement protectionnistes nuisent à la prospérité des provinces, en freinant l'exploitation des ressources naturelles, mais également la transformation, dans la mesure où elles empêchent la création de centres de transformation pancanadiens, lesquels bénéficieraient d'économies d'échelle et deviendraient plus compétitifs à l'échelle internationale.

Les exceptions relatives aux mesures futures permettent aux provinces de se réserver le droit de réglementer certains secteurs de manière à créer de nouvelles barrières à la libre circulation des biens et des services à l'intérieur du pays. L'exercice de ces prérogatives pour créer de nouvelles barrières commerciales aurait des effets néfastes sur l'économie de chaque province et

Certaines provinces pourraient améliorer considérablement leurs pointages, au grand bénéfice de leurs contribuables, simplement en éliminant leurs exceptions en matière de marchés publics.

territoire, et donc sur la prospérité de tous les Canadiens.

Passer à la prochaine étape

L'ALEC a marqué un pas dans la bonne direction en définissant une liste de biens et de services exclus de l'accord – le recours à une liste dite « négative » – par opposition à certains accords de libre-échange antérieurs qui comportaient une liste « positive » de biens et de services assujettis à l'accord. Il reste cependant d'énormes progrès à faire pour que les contribuables bénéficient d'une meilleure gestion des dépenses publiques et pour que les

23. *Ibid.* p. 217-218.

24. *Ibid.* p. 237.

25. *Ibid.* p. 230.

Tableau 2-1

Classement 2021 des provinces et territoires en matière de libre-échange intérieur et évolution depuis 2017		
Classement 2021	Province / Territoire	Évolution du classement depuis l'ALEC de 2017
1	Alberta	▲ 9
2	Manitoba	▲ 1
3	Colombie-Britannique	▼ 2
	Saskatchewan	▼ 1
5	Nouvelle-Écosse	▼ 1
6	Territoires du Nord-Ouest	▼ 1
7	Île-du-Prince-Édouard	▼ 1
8	Nunavut	▼ 2
	Terre-Neuve-et-Labrador	aucun changement
	Ontario	▲ 1
11	Nouveau-Brunswick	aucun changement
12	Yukon	aucun changement
13	Québec	aucun changement

Sources : Accord de libre-échange canadien, version consolidée, 19 avril 2017; Accord de libre-échange canadien, version consolidée, 1^{er} janvier 2021.

consommateurs puissent se procurer directement des biens et des services plus abordables.

L'ALEC ne devrait pas être une fin en soi en matière de suppression des barrières au commerce intérieur, mais plutôt le début d'une discussion sur la pertinence de chaque barrière subsistante.

Les contribuables de l'Alberta et du Manitoba sont actuellement en mesure de jouir de la meilleure utilisation de leurs impôts dans tout le Canada, grâce à l'élimination des exceptions en matière de marchés publics de l'ALEC. Dans un monde postpandémique marqué par de lourds déficits, il deviendra essentiel de dépenser judicieusement, et chaque dollar que les gouvernements provinciaux pourront économiser grâce à des marchés publics plus concurrentiels pèsera dans la balance.

L'ALEC ne devrait pas être une fin en soi en matière de suppression des barrières au commerce intérieur, mais plutôt le début d'une discussion sur la pertinence de chaque barrière subsistante. De nombreuses exceptions prévues dans l'accord n'ont aucune raison d'exister. Si certaines d'entre elles ont peu d'incidence sur les Canadiens en général, comme le seuil minimal à atteindre avant que des entreprises d'autres provinces puissent soumissionner un contrat, il en demeure qu'elles sont très coûteuses pour les résidents de régions frontalières comme Ottawa et Gatineau. Idéalement, toutes les exceptions contenues dans l'ALEC devraient prévoir une date d'expiration, ce qui favoriserait une véritable libéralisation du commerce intérieur au profit des producteurs, des consommateurs et des contribuables canadiens.

CONCLUSION

En dépit des bonnes intentions des provinces et des territoires lors de la signature de l'Accord de libre-échange canadien de 2017, seuls l'Alberta, le Manitoba et l'Ontario ont réellement joint le geste à la parole en réduisant leurs exceptions au libre-échange intérieur depuis lors. La Colombie-Britannique et les trois territoires ont même multiplié leurs exceptions, nuisant ainsi au libre-échange interprovincial. Cette situation est particulièrement défavorable aux provinces les moins prospères, qui bénéficieraient le plus d'un véritable marché unique pancanadien.

Comme nous l'avons démontré, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard rattraperaient l'Ontario sur le plan du PIB par habitant si les barrières au commerce intérieur étaient abolies. Même les provinces les plus riches verraient leur PIB par habitant augmenter par rapport au scénario du statu quo. Bref, c'est l'ensemble du pays qui en bénéficierait.

La suppression des dernières exceptions de l'ALEC représente une occasion unique de mettre en œuvre une politique de croissance économique inclusive pour l'ensemble du Canada.

En plus de faire progresser le PIB par habitant de chaque province du pays, l'élimination des exceptions en matière de marchés publics entraînerait une réduction des coûts pour les contribuables en intensifiant la concurrence lors des appels d'offres pour les contrats publics. En plus d'enrichir l'ensemble des provinces, cela réduirait également leurs dépenses d'exploitation quotidiennes en optimisant le rendement de chaque dollar de fonds publics dépensé.

L'ALEC n'est pas une fin en soi, mais bien une étape dans le processus de libéralisation du commerce intérieur. Il s'agit d'un processus qui a été entamé au moment de la Confédération et de la suppression de divers droits de douane entre les provinces, et qui devrait se terminer par l'élimination de toutes les barrières commerciales internes au Canada.

La suppression des dernières exceptions de l'ALEC représente une occasion unique de mettre en œuvre une politique de croissance économique inclusive pour l'ensemble du Canada. Devant la nécessité de planifier une reprise économique postpandémique dans un contexte international empreint d'incertitude et de lourds déficits, il s'agit d'une occasion que nous ne pouvons ignorer.

À PROPOS DES AUTEURS



OLIVIER RANCOURT
Économiste

Olivier est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Montréal. Son projet de recherche de fin de maîtrise concernait le biais politique dans l'application des plaintes antitrust par le Département de la Justice des États-Unis. Durant son parcours universitaire, il a occupé divers postes dans l'Association des Étudiants en Sciences Économiques de l'Université de Montréal (AÉÉSÉUM).



KRYSTLE WITTEVRONGEL
Analyste en politiques publiques

Krystle détient un baccalauréat en études du développement (développement international), un baccalauréat en sciences biologiques ainsi qu'une maîtrise en politiques publiques de l'Université de Calgary. Elle travaille présentement à compléter sa maîtrise en science, qu'elle doit finaliser en 2021. Elle a reçu plusieurs bourses d'études pour la qualité de son travail à la maîtrise et a publié des articles dans un certain nombre de revues scientifiques spécialisées.



MIGUEL OUELLETTE
Directeur des opérations et économiste

Miguel est détenteur d'une maîtrise en économie de l'Université de Toronto. Avant ses études de deuxième cycle, il a complété un baccalauréat *honor* avec mention d'excellence en sciences économiques à l'Université de Montréal. Pendant ses études, il a été le président de l'Association des Étudiants en Sciences Économiques de l'Université de Montréal (AÉÉSÉUM) qui regroupe plus de 600 membres, et a collaboré avec l'IEDM à titre de chercheur associé.



Institut économique de Montréal

Gare Windsor, bureau 351 – 1100, avenue des Canadiens-de-Montréal
Montréal (Québec) H3B 2S2

T 514.273.0969 F 514.273.2581 **iedm.org**

ISBN 978-2-925043-10-2