

Avantages et désavantages des accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux pour le Canada

Notes pour la comparution devant le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères
et du Commerce international
18 février 2016

Dan Ciuriak¹

Je tiens à remercier le Comité sénatorial des Affaires étrangères et du Commerce international de m'offrir l'occasion de parler des options du Canada en matière de politique commerciale.

Le Canada est à un tournant historique en ce qui concerne sa politique commerciale. Le Parlement du Canada envisagera sous peu la ratification du deuxième plus important accord bilatéral que le Canada n'ait jamais signé, c'est-à-dire l'Accord économique et commercial global (AECG) avec l'Union européenne ainsi que du plus important accord commercial régional qu'il n'ait jamais signé, l'entente relative au Partenariat transpacifique (PTP) avec 11 parties de la région du Pacifique. À venir, il y a aussi le Partenariat transpacifique en matière de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'Union européenne qui aurait de vastes répercussions sur le monde du commerce.

L'option multilatérale n'est plus dans les cartons. La Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en décembre 2015 a sonné le glas du Programme de Doha pour le développement. Si la Déclaration ministérielle a réaffirmé le rôle central que l'OMC joue dans les négociations commerciales et la réglementation du commerce mondial, nous pouvons aussi y lire cet énoncé éloquent :

Nous reconnaissons que de nombreux Membres réaffirment le Programme de Doha pour le développement et les Déclarations et Décisions adoptées à Doha et lors des Conférences ministérielles tenues ensuite, et réaffirment leur engagement sans réserve de conclure le PDD sur cette base. D'autres Membres ne réaffirment pas les mandats de Doha, car ils estiment que de nouvelles approches sont nécessaires pour obtenir des résultats significatifs dans les négociations multilatérales. Les Membres ont des vues différentes sur la façon d'aborder les négociations.

De telles ruptures sont habituellement dissimulées dans les déclarations ministérielles sous une « ambiguïté constructive ». Ce ne fut pas le cas à Nairobi.

Cela s'explique facilement : le commerce et la géopolitique vont de pair. Le prédécesseur de l'OMC – l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le GATT – est apparu lorsque les États-Unis ont refusé de ratifier la Charte de La Havane qui aurait créé l'Organisation internationale du commerce (OIC)

¹ Dan Ciuriak est directeur et chercheur principal à la firme Ciuriak Consulting inc. (Ottawa), chercheur invité au C.D. Howe Institute (Toronto), et associé auprès de BKP Development Research & Consulting GmbH (Munich). M. Ciuriak se spécialise dans les domaines du commerce international, des finances, des politiques industrielles et du développement. Il s'intéresse particulièrement à la quantification des effets de politiques commerciales. Il a occupé les fonctions d'économiste en chef adjoint au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international jusqu'à sa retraite en 2008. De 1983 à 1990, il a travaillé à la Direction de la politique du secteur financier où il a occupé les fonctions de chef de la section des institutions financières et de directeur du projet de réforme des institutions financières. Dans ce rôle, il a présidé le Comité interministériel d'examen législatif qui a orienté l'élaboration des réformes de 1992 ayant permis de revoir en profondeur les lois fédérales régissant les institutions financières (la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés d'assurances*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et la *Loi sur les associations coopératives de crédit*). Avant d'entrer dans la fonction publique fédérale, Dan Ciuriak a fait des études à l'Université McMaster de Hamilton (maîtrise en économie, 1977).

comme troisième pilier du cadre institutionnel de Bretton Woods. Le GATT qui s'est substitué à l'OIT a exclu le bloc communiste et était en réalité un instrument de la géopolitique de la Guerre froide.

De nos jours, une rivalité géopolitique détermine une fois encore les objectifs commerciaux internationaux. Il n'est pas autant question des réductions tarifaires habituelles que de la rédaction de règles pour encadrer les relations commerciales internationales.

Le président Obama a dit que, par l'entremise du PTP et du PTCI, son administration espère mettre en œuvre le système de valeur des États-Unis pour régir les conditions du commerce. Dans le *Report of the U.S. President's Economic Council* de 2015, le président Obama dit : « [...] les nouveaux accords commerciaux [...] garantiront que tous les pays jouent selon le même ensemble de règles équitables. C'est ce que feraient les ententes commerciales que mon administration négocie dans les régions de l'Atlantique et du Pacifique » [TRADUCTION] (The White House, 2015; p. 5). De même, dans un blogue, il a écrit ceci : « La Chine veut dicter les règles du commerce en Asie. Si elle y parvient, nos concurrents seraient libres de faire fi des normes fondamentales en matière d'environnement et de travail, ce qui leur procurerait un avantage injuste sur les travailleurs américains » [TRADUCTION] (Obama, 2015).

Dans ses propos, le président Obama met l'accent sur les normes en matière d'environnement et de travail, mais pour sa part, le PTP met l'accent sur la protection de la propriété intellectuelle. Nous vivons dans une ère d'innovation industrielle où les États-Unis émettent quelque 600 000 brevets par an et la Chine s'approche du million de brevets par an. C'est un jeu de Monopoly : la stratégie gagnante consiste à acquérir le plus de propriétés intellectuelles possible, de fonder des entreprises sur cette propriété et d'imposer un loyer au reste du monde pour son utilisation. Cependant, cette version du Monopoly comporte une faille importante : les pays n'achètent pas la propriété intellectuelle, ils la créent par décret, au moyen d'un moulin à brevets. Aucune mesure de discipline n'encadre la propriété intellectuelle et pourtant, les accords internationaux obligent les pays à faire respecter les droits de propriété intellectuelle créée par les autres parties.

Le renforcement des droits de propriété intellectuelle n'aurait pu se faire sous l'égide de l'OMC parce que ce n'est pas dans l'intérêt de la plupart de ses membres. En grande partie, les paiements de la propriété intellectuelle vont aux États-Unis, à l'Union européenne, au Japon et à la Suisse. La Chine joindra bientôt leurs rangs. En outre, il ne reste plus assez de concessions du marché sur les produits et les services pour structurer une entente conventionnelle assurant une plus grande protection de la propriété intellectuelle en échange d'un accès accru au marché.

C'est ce qui explique que les négociations commerciales se déroulent désormais dans des forums mégarégionaux (PTP, PTCI, etc.).

Pour le Canada, il devient difficile de déterminer la façon de procéder. Le PTP n'engendrera que des gains modestes dans les domaines de détarification conventionnels, aucun gain significatif découlant de la réduction des obstacles non tarifaires au commerce de biens, des gains limités de la libéralisation des services (le principal facteur étant les conditions en vigueur régissant l'accès au marché plutôt que l'élimination d'obstacles réels) et aucune incidence concrète sur un régime déjà très ouvert pour les investissements étrangers directs (IED). Si je me fie aux techniques conventionnelles de modélisation du commerce, j'estime que ces gains seraient de l'ordre de 3 à 4 milliards de dollars canadiens par an, une fois que toutes les mesures de libéralisation seront entrées en vigueur. Une étude que l'Institut C.D. Howe publiera bientôt sur le PTP fournira une estimation plus précise.

Il faut mettre dans la balance les coûts socioéconomiques du commerce préférentiel, car se conformer aux règles d'origine suppose des coûts administratifs, et les subventions qui seront versées à l'industrie laitière (qui annuleront en grande partie les gains socioéconomiques découlant des concessions que le Canada a faites dans le PTP et l'AECG dans ce secteur).

La question cruciale à laquelle aucune réponse n'a été donnée – et à laquelle les modèles quantitatifs du commerce disponibles ne peuvent répondre – concerne les répercussions des dispositions relatives à la propriété intellectuelle. La Nouvelle-Zélande a estimé qu'à elle seule, la prolongation de la protection relative au droit d'auteur lui coûterait à terme environ 10 \$ par personne. Si nous additionnons le tout à l'échelon national, nous obtenons des chiffres mirobolants. Il faut ajouter à cela les effets négatifs de cette mesure sur l'innovation. Un mémoire d'*amicus curiae* soumis à la Cour suprême des États-Unis par 17 économistes de grande renommée, dont 5 lauréats du Prix Nobel, à l'époque où les États-Unis envisageaient de prolonger leur protection relative au droit d'auteur atteste de ces effets négatifs².

D'autres considérations se rapportent aux coûts des soins de santé et aux répercussions des règles du PTP sur l'industrie des produits pharmaceutiques génériques au Canada.

Ce qui est tout aussi important, le PTP continue de miser sur un cadre de politique économique qui a plongé l'économie mondiale dans un état de déflation stagnante (Ciuriak, 2015).

Le Canada a obtenu une performance décevante au cours des 10 dernières années en appliquant la politique conventionnelle (« le consensus de l'offre »). De nombreux facteurs entrent en jeu dans cette contre-performance :

- 0,18 % de croissance annuelle du revenu moyen par habitant en dollars internationaux constants sur 10 ans;
- l'économie est passée d'un rythme de croissance de 1,8 % supérieur à son potentiel en 2005 à -1,3 % sous son potentiel en 2015, malgré les mesures massives de stimulation fiscale nette comme en font foi les 305 milliards de dollars canadiens ajoutés à la dette publique sur la période et un glissement du solde structurel général des administrations publiques d'un excédent de 0,8 % en 2005 à un déficit projeté de -1 % en 2015;
- le solde extérieur est passé d'un excédent de 1,9 % du PIB en 2005 à un déficit projeté de -2,9 % en 2015;
- la consommation a soutenu l'économie : les ménages ont augmenté leur endettement de 0,95 à 1,63; étant donné les tendances de la répartition des revenus, la grande majorité des Canadiens se sont endettés davantage pour soutenir les gains dans les percentiles supérieurs;
- l'endettement des ménages est réel, mais la valeur des actifs sur lesquels cet endettement est fondé peut être éphémère, d'où l'augmentation du profil de risque de l'économie et la création d'un baril de poudre potentiel pour la Banque du Canada, tandis qu'elle tente de normaliser sa politique monétaire;
- le dynamisme faiblissant des entreprises;
- l'effondrement historique de son secteur de l'innovation.

Le PTP n'est pas la réponse à ces problèmes.

Quelles options s'offrent à nous?

Le problème que posent les accords commerciaux bilatéraux, c'est que les règles d'origine sont adaptées à chaque accord. Le Canada a déjà conclu des accords avec la plupart des grandes économies; la Chine est la

² Voir *Brief of George A. Akerlof, Kenneth J. Arrow, Timothy F. Bresnahan, James M. Buchanan, Ronald H. Coase, Linda R. Cohen, Milton Friedman, Jerry R. Green, Robert W. Hahn, Thomas W. Hazlett, C. Scott Hemphill, Robert E. Litan, Roger G. Noll, Richard Schmalensee, Steven Shavell, Hal R. Varian, and Richard J. Zeckhauser As Amici Curiae In Support Of Petitioners*, Mémoire d'*amicus curiae* soumis à la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Eric Eldred et al., Petitioners*, v. *John D. Ashcroft, Attorney General, Respondent*. Pour une opinion en partie dissidente, voir Liebowitz et Margolis (2005).

seule économie majeure avec laquelle le Canada n'a pas conclu d'accord de libre-échange. Un tel accord aurait des retombées relativement importantes en termes de PIB et de gains financiers (Dawson et Ciuriak, 2016). Des accords avec l'Inde et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (l'ANASE) seraient les prochaines étapes potentielles, mais les gains s'amenuisent. En outre, les entreprises qui harmonisent leur approvisionnement avec les règles d'origine prévues dans un accord pourraient ne pas respecter celles prévues dans les accords suivants – il y a une limite à l'efficacité d'accords bilatéraux en série.

La principale option que le Comité n'a pas envisagée est celle de la libéralisation unilatérale. Comme il est souligné dans un article que j'ai coécrit avec Xiao (2014) pour le Conseil canadien des chefs d'entreprises, une telle mesure offrirait un potentiel de libéralisation relativement important, l'annulation des coûts administratifs liés aux règles d'origine prévues dans tous les ALE en vigueur avec les partenaires du Canada étant un important facteur de la production de gains socioéconomiques.

Il resterait à régler la question du régime de règles auquel le Canada doit adhérer. En ne signant ni l'AECG ni le PTP, le Canada serait marginalisé dans ses deux principaux marchés. En acceptant d'être lié par ces accords, le Canada accepte par le fait même un régime réglementaire qui l'a mal servi.

Le Canada doit faire des calculs par rapport à ces accords et le nouveau gouvernement doit se doter de toute urgence d'une stratégie en matière de commerce et d'innovation.

Je vous remercie.

Références

- Ciuriak, Dan. 2015. « Macro-Structural Linkages and Business Dynamism », Mémoire présenté aux fins de l'*Étude économique du Canada 2016* de l'OCDE.
- Ciuriak, Dan et Jingliang Xiao. 2014. [*Should Canada Unilaterally Adopt Global Free Trade?*](#) Étude commandée par le Conseil canadien des chefs d'entreprise (12 mai 2014).
- Dawson, Laura R. et Dan Ciuriak. 2016. *Chasing China: Why an Economic Agreement with China is Necessary for Canada's Continued Prosperity*, Rapport de recherche produit pour le Conseil canadien des chefs d'entreprise.
- Liebowitz, Stan J. et Stephen Margolis. 2005. « Seventeen Famous Economists Weigh In On Copyright: The Role of Theory, Empirics, and Network Effects », *Harvard Journal of Law & Technology* 18(2), Printemps : 435-457.
- Obama, Barack. 2015. [*Writing the Rules for 21st Century Trade*](#), Blogpost, The White House Blog, 18 février 2015.
- La Maison-Blanche. 2015. *Economic Report of the President*. Washington (DC) : Government Printing Office.