



HORIZONS

P R O J E T D E R E C H E R C H E S U R L E S P O L I T I Q U E S

Liens nord-américains entre Charybde et Scylla

Tel Ulysse, qui dût naviguer entre Charybde et Scylla lors de son retour de Troie à Ithaque, en matière de politiques publiques, le Canada doit trouver sa voie entre deux périls et chercher l'équilibre entre le risque de se trouver englouti par son colossal voisin, au cas où l'intégration

nord-américaine ne ferait pas l'objet d'une réflexion suffisante, et celui de perdre des avantages économiques s'il renonçait à cette intégration.

Les relations canado-américaines ne cessent d'évoluer et exigent une attention constante de la part des

responsables de l'élaboration des politiques canadiennes. Ces dernières années, le milieu des politiques canado-américaines a encore gagné en complexité, ce qui fait de la recherche en politiques un élément encore plus essentiel de la gestion de nos relations. Les projets de recherche sur les liens

LIENS NORD-AMÉRICAINS

- | | |
|--|--|
| <p>4 Intégration nord-américaine : Enjeux et solutions
André Downs, PRP</p> <p>9 Les incidences économiques de la convergence entre le Canada et les États-Unis en matière de réglementation
Fidèle Ndayisenga, PRP</p> <p>17 La collaboration en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des systèmes de santé?
David Griller, SECOR Conseil</p> <p>23 Vers l'union douanière : une analyse de la situation
Robert (Bob) Kunimoto, Gary Sawchuk, PRP</p> <p>32 Répercussions économiques d'une éventuelle union douanière canado-américaine
Madanmohan Ghosh, Someshwar Rao, Industrie Canada</p> <p>35 Régions économiques en Amérique du Nord
Pierre-Paul Proulx, PRP</p> | <p>42 Le Canada, les États-Unis et leurs valeurs : situations distinctes, copies conformes ou fierté nationale reposant sur d'infimes différences?
Christian Boucher, PRP</p> <p>50 Les dynamiques régionales des relations États-provinces : le Canada et les États-Unis
Jean-François Abgrall, PRP</p> <p>55 Intégration économique et convergence transfrontalière des politiques
Gerard W. Boychuk, Université de Waterloo
Debora L. VanNijnatten, Université Wilfrid Laurier</p> <p>61 L'évolution de la diversité industrielle des villes canadiennes
Desmond Beckstead, Mark Brown, Statistique Canada</p> <p>64 De l'influence du commerce international sur le synchronisme des phases du cycle économique en Amérique du Nord
Shenjie Chen, John M. Curtis, Commerce international Canada</p> |
|--|--|

COMMENTAIRES

- 69 **L'effet frontière, le rôle de l'État-nation, et les relations économiques canado-américaines**

TÉMOINS

- 73 **Accroître la coopération internationale en matière de réglementation avec les États-Unis**
- 77 **Conférence nationale canadienne et Forum sur la politique en matière d'eau potable**

DONNÉES ET OUTILS POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

- 79 **Lacune dans les données dans les secteurs des services**
- 81 **Analyse de l'environnement**

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1^{er} étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274



HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Richard Tate

ADJOINTES ADMINISTRATIVES

Marissa Smyth

Élisabeth Vu

Traduction et révision :

PMF Services de rédaction Inc. et

Tradulitech

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual

Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter www.recherchepolitique.gc.ca.

Tous les sites web cités dans le présent numéro ont été consultés le 4 juin 2004.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : 613.947.1956

Télécopieur : 613.995.6006



Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

INTRODUCTION (SUITE)

nord-américains ont aujourd'hui un peu plus d'un an d'existence, et ce numéro d'*Horizons* représente l'occasion de mesurer les progrès accomplis sur certains aspects des dilemmes politiques auxquels fait face le gouvernement du Canada.

Depuis la publication, en mars 2003, du document de travail sur le Projet sur les liens nord-américains, intitulé *North American Linkages: Focusing the Research* on a assisté à une poussée soudaine d'activités au sein du Projet de recherche sur les politiques (PRP) et de la collectivité de la recherche sur les politiques. Les résultats s'accumulent, et on a tenu de nombreuses activités afin de les diffuser et d'en examiner les implications sur les politiques.

Dans ce numéro d'*Horizons*, le lecteur trouvera une série d'articles offrant un aperçu des principaux résultats obtenus à ce jour et des orientations futures de la recherche. L'article-vedette signé André Downs, directeur principal de projet responsable des projets relatifs aux liens nord-américains, renferme une synthèse des recherches effectuées jusqu'à présent et examine leurs implications éventuelles sur les politiques. En particulier, M. Downs avance que pour espérer développer les marchés de pays tiers, une condition nécessaire est de tirer le maximum des possibilités économiques de l'économie nord-américaine et d'y être compétitif.

On considère souvent le renforcement de la coopération économique avec les États-Unis, tout en faisant un usage plus efficient des ressources réglementaires canadiennes, comme une étape importante vers un meilleur accès au marché américain. Fidèle Ndayisenga se penche sur la recherche empirique portant sur les liens entre la réglementation et la performance économique, et propose une évaluation des gains potentiels d'une coopération en matière de réglementation entre le

Canada et les États-Unis. David Griller examine, quant à lui, les projets potentiels de coopération réglementaire avec les États-Unis dans le domaine de la santé humaine, tandis que Doug Blair présente une synthèse des communications et des discussions qui ont eu lieu lors d'une table ronde du PRP et du CRSHC sur la coopération réglementaire canado-américaine.

Un certain nombre d'économistes ont proposé la création d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis dans le cadre de l'évolution vers l'intégration économique des deux pays, soutenant que les règles d'origine actuelles sont contraignantes et constituent un obstacle coûteux aux échanges commerciaux. Dans l'article qu'ils consacrent à ce sujet, Bob Kunimoto et Gary Sawchuk évaluent l'évidence empirique de la nature restrictive du système de règles d'origine de l'ALENA, ainsi que les caractéristiques et les gains potentiels inhérents à la création d'une union douanière. Madanmohan Ghosh et Someshwar Rao résument les résultats d'une analyse d'équilibre général des gains économiques d'une éventuelle union douanière, et nous résumons les principaux points d'une table ronde PRP-CRSHC sur l'évolution vers une telle union avec les États-Unis.

Autre sujet qui suscite de plus en plus d'intérêt : les dimensions régionales des relations canado-américaines. Pierre-Paul Proulx se penche sur certains des principaux éléments déterminants de la recomposition régionale de l'activité économique. Christian Boucher compare les tendances qui ont marqué les valeurs américaines et canadiennes au cours des deux dernières décennies, et Jean-François Abgrall présente une typologie des liens institutionnels transfrontaliers à l'échelon infranational. Gerry Boychuk et Debora VanNijnatten examinent la convergence politique

transfrontalière dans les domaines des politiques environnementales et sociales. Shenjie Chen, pour sa part, démontre que les cycles économiques canadiens et américains sont de plus en plus synchronisés.

Ce numéro d'*Horizons* offre, dans l'ensemble, une large perspective sur le contexte des politiques et les défis auxquels le Gouvernement du Canada est confronté dans la gestion de ses relations complexes et exigeantes avec les États-Unis.

Jean-Pierre Voyer

Directeur exécutif

Projet de recherche sur les politiques

Politique sociale et perspective du cycle de vie International Institute on Social Policy de l'Université Queen's (QIISP)

Les 23 et 25 août 2004

Le Projet de recherche sur les politiques se joint de nouveau au QIISP pour vous présenter un atelier d'été annuel rassemblant les hauts fonctionnaires et les responsables de l'élaboration de politiques en vue d'examiner les résultats des recherches récentes ainsi que les grandes orientations en matière de politique sociale. Le QIISP, dirigé par l'école d'étude des politiques de l'Université Queen's, en partenariat avec Social développement Canada, a comme principal objectif le transfert des connaissances. Le programme de cette année met l'accent sur la nécessité d'envisager une perspective du cycle de vie dans l'analyse de l'exclusion sociale, l'équilibre entre travail et vie professionnelle, et d'autres enjeux de la politique sociale.

Tables rondes de recherche sur les politiques du PRP-CRSHC pour 2004-2005

Septembre-décembre 2004

Comment assurer un dialogue efficace entre les acteurs qui génèrent les connaissances et les intervenants qui s'en inspirent dans leurs efforts pour assurer le bien-être des Canadiens?

Pour répondre efficacement à cette question, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et du Projet de recherche sur les politiques (PRP) ont mis sur pied une série de discussions en table ronde. Ces tables rondes, qui en est maintenant à sa deuxième année, visent à augmenter la qualité de l'échange de connaissances entre les experts du milieu universitaire et ceux responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques et programmes du gouvernement fédéral.

Le programme d'automne comprendra les sessions portant sur l'économie sociale, politiques de logement, les travailleurs à faible revenu, etc. Les renseignements pertinents seront affichés sur le site Internet du PRP à l'adresse suivante : <www.policyresearch.gc.ca>.

Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale : Leçons tirées de la conférence du Projet de recherche sur les politiques (PRP)

Les 13 et 15 décembre 2004

Ottawa (Ontario)

Le PRP met actuellement sur pied une importante conférence de deux jours et demi, prévue en décembre 2004. Celle-ci aborde les incidences de la recherche récente dans le domaine de la politique sociale en vue de comprendre les défis et les ressources susceptibles d'influencer la politique sociale à moyen terme. La conférence s'appuiera sur la recherche interministérielle provenant des trois projets portant sur la politique sociale du PRP qui vont être achevés à l'automne 2004.

Intégration nord- américaine enjeux et solutions

André Downs
Projet de recherche
sur les politiques

En mars 2003, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a publié un article intitulé *North American Linkages: Focusing the Research*. Cet article proposait quatre initiatives de recherches visant à résoudre certaines questions fondamentales sur les relations canado-américaines, et à comprendre les enjeux et les avantages associés à l'évolution de l'intégration économique nord-américaine.

- Quelles raisons pousseraient le Canada à approfondir sa collaboration réglementaire avec les États-Unis et de quelle façon procéderait-il?
- Quels sont les avantages et les coûts qu'entraînerait l'élimination des règles d'origine de l'ALENA pour le Canada et pour les États-Unis?
- Quelles sont les incidences politiques de l'émergence de régions transfrontalières?
- De quelle façon pouvons-nous accroître la mobilité de la main-d'œuvre dans un contexte nord-américain?

Au cours de la dernière année, le PRP a mené une recherche sur les trois premiers projets, en collaboration avec divers ministères du gouvernement fédéral et de chercheurs de l'extérieur. Les résultats des recherches préliminaires ont été présentés et analysés lors de plusieurs forums dans le but de comprendre les enjeux de politique et de trouver les options éventuelles qui s'offrent au Gouvernement du Canada.

Ce numéro d'*Horizons* reprend les résultats clés de cette recherche et présente de l'information contextuelle permettant d'examiner quelques-unes des options politiques visant à maximiser les avantages qui découlent de la relation économique unique que nous entretenons avec les États-Unis.

La coopération canado-américaine en matière de réglementation

Lorsqu'il est question des relations canado-américaines, nous prenons de plus en plus conscience du besoin d'avoir des frontières intelligentes et une réglementation intelligente.

Au fil des ans, les recherches ont démontré que les différences entre les réglementations peuvent représenter des obstacles importants sur le plan des échanges commerciaux et de l'investissement, pour les petits pays en particulier. Par exemple, des recherches empiriques extensives de l'OCDE ont clairement établi le lien entre les cadres de réglementation nationale des pays membres et leur performance économique en matière d'échanges commerciaux, d'investissement et de productivité. Pour le Canada, dont le marché restreint est en bonne partie dépendant de la colossale économie américaine, il est important d'évaluer les avantages et les coûts découlant des différences réglementaires.

Le gouvernement canadien prend note de ces considérations. Plusieurs ministères ont participé avec plus ou moins de succès à des initiatives de collaboration réglementaire internationale sur une base bilatérale et multilatérale. On s'attend à ce que le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente formule plusieurs recommandations concernant le besoin pour le gouvernement canadien de renforcer sa collaboration réglementaire internationale, en particulier avec les États-Unis. Plus tôt cette année, dans le cadre d'une révision du Programme de matériels médicaux, la vérificatrice générale a également recommandé de s'en remettre davantage à la collaboration réglementaire internationale et a terminé sur ces mots : [Traduction] « les ressources humaines et financières limitées et la lente progression de l'évolution de la collaboration réglementaire empêchent Santé Canada d'exécuter

André Downs
est directeur principal de
projet au sein du
Projet de recherche sur les politiques.

le Programme de matériels médicaux comme il se doit. » (Santé Canada, 2004 : 2).

Le PRP a abordé la question de la collaboration réglementaire sous trois angles complémentaires. Premièrement, nous avons examiné les résultats de plusieurs accords bilatéraux de coopération réglementaire qui touchaient divers pays et cette analyse nous a confirmé que la réussite d'une coopération internationale :

- repose sur des relations économiques solides;
- exige un engagement politique au plus haut niveau; et
- demande du temps et des efforts soutenus afin d'acquérir le degré de connaissance et de confiance mutuelle nécessaires.

La deuxième étape consistait à mener des recherches empiriques et à examiner la documentation portant sur l'impact potentiel des réglementations et de la collaboration réglementaire sur la performance économique. À ce point de la recherche, il est devenu évident que les réglementations peuvent avoir une incidence considérable sur la productivité, la compétitivité, les échanges commerciaux, l'investissement intérieur et l'investissement étranger. Par exemple, les estimations de l'OCDE donnent à penser que la réduction des entraves résultant des réglementations canadiennes à un degré comparable à celui des États-Unis pourrait considérablement dynamiser la croissance de la productivité. Il s'agit d'une considération politique importante dans un contexte où la performance canadienne est inférieure à celle des États-Unis sur le plan de la productivité et où il existe un important écart entre les niveaux de vie des deux pays (voir l'article de Ndayisenga dans ce numéro d'*Horizons*).

Troisièmement, nous examinons actuellement les secteurs particuliers qui pourraient tirer profit d'une collaboration réglementaire ainsi que certaines initiatives visant à approfondir les liens de coopération. On

pense généralement à la réglementation sur l'approbation des produits (p. ex., les médicaments, les matériels médicaux et les substances chimiques nouvelles); toutefois, on a réalisé très peu de progrès jusqu'à présent. L'acceptation de l'approbation des produits par les organismes de réglementation américains (p. ex., la Food and Drug Administration), de façon unilatérale ou par le biais d'un accord d'acceptation mutuelle, est désignée comme une étape importante pour réussir à accroître l'efficacité du système réglementaire canadien.

À ce jour, la recherche sur la collaboration réglementaire menée par le PRP donne à penser qu'un pays aussi petit que le Canada peut en tirer des avantages remarquables, même s'il ne peut se mesurer à des entités économiques plus vastes telles que les États-Unis ou l'Union européenne compte tenu des ressources allouées au processus de réglementation. La recherche et surtout le bon sens donnent à penser que le Canada doit tirer profit des ressources affectées aux décisions réglementaires dans les pays mieux dotés et concentrer ses ressources réglementaires relativement limitées dans les secteurs où elles peuvent lui conférer un avantage comparatif (p. ex., les nouvelles biotechnologies) ou encore, dans les secteurs où les risques potentiels sont les plus élevés pour les Canadiens, tels que les produits sanguins, les tendances de consommation de médicaments et la production de vaccins (Voir l'article de Griller dans ce numéro d'*Horizons*).

Simultanément, il nous faut reconnaître que la collaboration réglementaire est une entreprise d'ordre public complexe. Certains sont d'avis que le Canada risque de perdre une partie de sa souveraineté en matière de réglementation s'il approfondit sa collaboration avec les États-Unis, alors que d'autres estiment que la collaboration réglementaire constitue justement une expression de sa souveraineté. Par ailleurs, il n'est pas toujours avantageux d'avoir des objectifs communs. Si l'existence de réglementations

distinctes conduit à des innovations dans certains cas, ou si l'adoption de normes plus strictes amène des avantages sur le plan de la santé et de la sécurité pour lesquels les Canadiens sont prêts à affecter plus de ressources que les autres pays, il est possible que le Canada souhaite conserver sa réglementation distincte.

Beaucoup de ces questions ont été abordées lors de la table ronde sur la collaboration réglementaire canado-américaine. Plusieurs exposés portaient sur les avantages éventuels d'une collaboration réglementaire accrue avec les États-Unis.

Dans l'ensemble, la plupart des observateurs seraient prêts à affirmer que, en matière de collaboration réglementaire, chaque cas doit être examiné attentivement afin d'évaluer les avantages nets de l'évolution dans ce sens. Toutefois, la recherche donne à penser que les Canadiens peuvent tirer des avantages considérables si les responsables de l'élaboration des politiques ne confondent pas de petites différences et les éléments essentiels de l'identité et de la souveraineté du Canada.

L'évolution vers une union douanière

Les universités et les centres de recherche d'Amérique du Nord et d'ailleurs mènent de plus en plus de recherches sur les répercussions des barrières non tarifaires sur les échanges commerciaux. Depuis que la protection tarifaire s'est estompée, après de multiples rondes de négociations commerciales multilatérales et la prolifération des accords de libre-échange (ALE), l'attention se porte davantage sur d'autres barrières commerciales telles que les quotas, les différences réglementaires et les règles d'origine, qui compromettent manifestement les échanges commerciaux.

Les règles d'origine de l'ALENA assurent que le régime d'admission en franchise s'applique à tous les produits originaires d'Amérique du Nord, ou qui y sont modifiés de façon

importante, ce qui permet aux pays membres de l'ALENA de fixer leurs propres droits tarifaires sur les produits en provenance de pays tiers. Par conséquent, les règles d'origine empêchent l'importation de produits dans la zone de libre-échange en passant par le pays qui a les droits tarifaires les moins élevés. Cette règle oblige les importateurs et les exportateurs à établir l'origine des biens échangés, ce qui entraîne des coûts d'observation pour les entreprises et des dépenses administratives pour les gouvernements. De plus, les règles d'origine entraînent une mauvaise répartition des ressources en forçant les producteurs canadiens à s'approvisionner davantage à l'échelle locale plutôt que sur des marchés tiers où les prix sont moins élevés afin de répondre aux exigences de contenu nord-américain. Pour toutes ces raisons, les règles d'origine sont considérées comme des mesures protectionnistes qui réduisent considérablement les avantages économiques du libre-échange.

Comme l'écrivent Bob Kunimoto et Gary Sawchuk, les règles d'origine de l'ALENA sont les plus restrictives du monde et les coûts d'observation assumés par les entreprises sont parfois très élevés, notamment pour les petites et moyennes entreprises, qui n'ont pas toujours d'expertise intérieure et comptent souvent sur les services d'entreprises extérieures afin de s'assurer de respecter les règles.

L'établissement d'une union douanière exigerait l'harmonisation (ou l'élimination) des droits tarifaires que le Canada et les États-Unis imposent aux importateurs de pays tiers (c.-à-d., essentiellement les tarifs des nations les plus favorisées). Cette union permettrait d'éliminer les besoins créés par ces règles d'origine préférentielles puisque la détermination de l'origine serait effectuée une fois que le bien pénètre l'intérieur de la zone et il serait ensuite inutile de fournir des prescriptions d'origine supplémentaires pour permettre les échanges canado-américains.

L'harmonisation des tarifs entre le Canada et les États-Unis semble une solution facile dans la plupart des secteurs économiques car les droits tarifaires sur les importations des pays tiers sont déjà similaires dans les deux pays. Cependant, dans le secteur de l'agriculture et des textiles, où les protections tarifaires et non tarifaires sont très élevées et très différentes dans les deux pays, l'harmonisation des tarifs présenterait un obstacle du moins jusqu'à ce que la protection soit réduite ou harmonisée par l'entremise d'initiatives commerciales multilatérales. Pour cette raison, certains analystes préfèrent adopter une approche progressive et sectorielle face à l'harmonisation des tarifs. Dans le cadre d'une telle approche, l'élimination des règles d'origine permettrait au Canada et aux États-Unis de ne « considérer que les fruits mûrs » et de revenir ultérieurement aux questions plus épineuses.

Les avantages découlant de l'harmonisation des tarifs et de l'élimination des règles d'origine entre le Canada et les États-Unis sont séduisants : environ 1 % du PIB pour l'harmonisation des tarifs et plus de 2 % pour l'élimination des coûts d'observation lorsqu'on tient compte de l'incidence sur la composition des intrants.

Toutefois, comme l'ont remarqué les participants à la table ronde du PRP-CRSHC sur l'« Évolution vers une union douanière », bien que l'établissement d'une union douanière puisse entraîner des gains éventuels appréciables, nous devons admettre également que sa négociation présenterait de grandes difficultés et exigerait certains coûts d'ajustement. Premièrement, comme nous l'avons vu plus tôt, il sera peut-être difficile de résoudre les questions relatives à l'agriculture et aux textiles. Deuxièmement, l'instauration d'une union douanière obligerait le Canada et les États-Unis à harmoniser leurs politiques commerciales visant les pays tiers, essentiellement sur le plan des niveaux tarifaires et des procédures douanières mais potentiellement sur le plan des droits

antidumping et des droits compensateurs. De toute évidence, les deux pays doivent se préparer à assumer les coûts de l'instauration de mesures précises afin de permettre certaines exceptions dans le cadre d'une union douanière. Celle-ci exigerait notamment des pays membres qu'ils renégocient leurs ALE afin de s'assurer que les partenaires des ALE de l'autre partie aient accès au régime d'admission en franchise. Troisièmement, elle obligerait les pays à négocier certains arrangements visant la perception des droits de douanes au périmètre de l'union douanière ainsi que la mise en place d'une structure de régie ou une structure institutionnelle destinée à régler les conflits potentiels entre les parties.

Enfin, les règles d'origine assurent par définition une certaine protection aux producteurs locaux et ont par conséquent créé une forme de rentes et d'intérêts privés dévolus. Les parties qui tirent profit de ces rentes s'opposeraient certainement à tout changement majeur qui viendrait compromettre leurs positions privilégiées.

Les trois gouvernements membres de l'ALENA admettent que les règles d'origine entraînent des dépenses injustifiées pour les entreprises. De plus, ils ont consulté les groupes intéressés de leur pays afin d'obtenir leur point de vue sur l'harmonisation des tarifs et l'élimination des règles d'origine. Il reste à voir si ces considérations et ces efforts de consultations soutenus déboucheront sur une volonté manifeste de s'orienter vers une union douanière.

Entre-temps, d'autres recherches s'imposent sur plusieurs questions politiques connexes, notamment le degré d'utilisation du statut conféré par l'ALENA qui permet aux exportateurs d'accéder au marché américain, les structures de régie qui pourraient être mises sur pied dans le cadre d'une union douanière, les répercussions éventuelles de l'abandon de certains leviers de politique commerciale et les conséquences dynamiques à long terme de l'élimination des règles

d'origine sur la performance économique du Canada. Le PRP et ses partenaires de recherche examinent ces questions afin d'éclaircir les débats d'orientation politique.

L'émergence de régions transfrontalières

Le gouvernement canadien a reconnu l'importance de l'existence des liens entre les gouvernements des provinces et des États en annonçant la création du nouveau secrétariat à l'ambassade de Washington qui permettent aux représentants des provinces et des territoires de partager les locaux de l'ambassade, en accordant toujours plus de place aux gouvernements provinciaux lors des négociations commerciales et en demandant aux gouvernements de mettre à profit leurs liens au sud de la frontière pour améliorer notre compréhension de la société complexe des États-Unis.

Cette considération correspond aux tendances observées, qui donnent à penser que les provinces, les régions et les municipalités canadiennes établissent des liens profonds et complexes avec leurs homologues américains sur les plans économique, politique et institutionnel. Ces liens modifient graduellement la nature de la fédération canadienne et doivent être pris en considération dans le cadre de l'élaboration de politiques nationales.

Le PRP a entrepris des recherches afin de mieux saisir la nature de ces liens transfrontaliers. La recherche s'articule autour de trois axes pour offrir une perspective de l'intégration nord-américaine à plusieurs volets : économique, socio-culturel et institutionnel.

Dans le volet économique, la recherche vise à évaluer les répercussions de l'intégration nord-américaine sur l'interdépendance des régions canadiennes et américaines, le degré de spécialisation des régions canadiennes et l'émergence de grappes industrielles de pointe à l'échelle nationale et nord-américaine. Cet aspect de la recherche exige l'évaluation des forces d'impul-

sion vers une reconfiguration géographique des activités économiques nord-américaines, l'identification des grappes clés – canadiennes ou transfrontalières – leur répercussion sur la croissance régionale ainsi que l'élaboration de propositions politiques favorisant la compétitivité des régions (voir l'article de Proulx dans ce numéro d'*Horizons*).

Les recherches existantes et en cours donnent à penser que les régions canadiennes sont de plus en plus dépendantes des événements économiques survenant aux États-Unis, ce qui n'est pas étonnant compte tenu de la part croissante du PIB provincial correspondant aux exportations aux États-Unis. Bien que ce phénomène ait permis d'accroître le degré de spécialisation et d'augmenter les gains de productivité, il a aussi aggravé la vulnérabilité des cycles économiques des provinces aux changements des conditions économiques des régions américaines, tel que le confirme l'article de Chen dans ce numéro. Ce phénomène rend l'élaboration des politiques économiques nationales, telles que les politiques monétaires, fiscales et budgétaires, encore plus difficile en raison des conflits potentiels autour des positions politiques nécessaires, du moment choisi pour agir et des répercussions régionales. Cette dépendance aura également des conséquences importantes sur l'élaboration des politiques régionales. L'intégration nord-américaine ajoute donc des difficultés supplémentaires en ce qui a trait à l'élaboration des politiques économiques.

Une des questions clés des observateurs du processus d'intégration nord-américaine consiste à savoir si l'intégration économique conduit à une convergence des valeurs et des convictions entre les sociétés canadienne et américaine. La première étape de notre recherche sur cette question, résumée dans l'article de Boucher dans ce numéro d'*Horizons*, donne à penser que cette convergence n'apparaît pas à l'échelle nationale. Au cours des deux dernières décennies, les valeurs

et les convictions des Canadiens et des Américains ont présenté autant de divergences que de convergences, selon l'angle sous lequel on les examine. Par exemple, il semble y avoir eu convergence sur le plan des valeurs d'ordre politique (p. ex., la confiance dans les institutions, la fierté nationale et le choix des priorités) mais non sur celui des valeurs économiques, sociales et morales, où la société américaine semble plus conservatrice.

Les valeurs et les convictions sont différentes sur le plan statistique; toutefois, ces différences présentent peu d'importance en raison des similarités qui existent entre les deux sociétés si nous comparons leur relation à celle de n'importe quels autres pays semblables. En outre, lorsqu'il y a convergence, ce sont autant les valeurs et les convictions des Canadiens qui sont adoptées par les États-Unis que l'inverse, résultat intéressant compte tenu des craintes que l'intégration économique ne pousse les Canadiens à ressembler de plus en plus aux Américains.

Cette question ne représente qu'une dimension de l'analyse. Au stade actuel de notre recherche, nous testons l'hypothèse selon laquelle il y a plus de convergence entre les régions transfrontalières qu'entre les deux nations. Cette hypothèse serait cohérente avec l'émergence de régions qui chevauchent les frontières canado-américaines sur le plan économique ou autre, phénomène observé au sein de l'Union européenne. Cette hypothèse peut également remettre en question la thèse de l'imprévisibilité de la convergence des valeurs, selon laquelle l'intégration économique ne mène pas à une convergence des valeurs.

Dans une autre initiative de recherche, le PRP examine les mesures institutionnelles (tels que les accords, les protocoles d'ententes (PE) et les associations) qui existent entre les entités économiques, sociales et politiques infranationales, des deux côtés de la frontière (p. ex., les gouvernements

des provinces et des États, les municipalités et le secteur privé). Cette recherche, présentée dans l'article d'Abgrall dans ce numéro d'*Horizons*, donne à entendre qu'il y a eu une multiplication de ces mesures institutionnelles, notamment entre les gouvernements des provinces et des États. Cette intensification concerne surtout le domaine économique (p. ex., les transports, les ressources énergétiques et l'environnement), ce qui reflète l'augmentation des échanges commerciaux entre les régions canadiennes et américaines.

Cette tendance à la création de liens institutionnels à l'échelle infranationale a sans doute un impact sur le contexte des politiques du gouvernement canadien. Les recherches à venir examineront les incidences potentielles de cette évolution sur les politiques.

Une quatrième option

Les lecteurs sont bien au fait du sempiternel débat quant à savoir si le Canada doit adopter des politiques qui cherchent à renforcer ses relations bilatérales avec les États-Unis (deuxième option) ou s'il doit mettre l'accent sur la diversification de ses marchés d'exportation ainsi que sur une approche plus multilatérale des questions internationales (troisième option). Ce débat est toujours présent sur la scène politique canadienne. Dans le contexte du dixième anniversaire de l'ALENA et de la révision des politiques étrangères et des politiques de défense du Canada, il est au premier plan du programme politique.

Une des prémisses de notre recherche est qu'il n'est pas incompatible que le Canada joue un rôle actif tant sur la scène nord-américaine que sur la scène internationale. À vrai dire, afin de demeurer un acteur économique important dans le contexte économique international actuel, le Canada doit tirer le maximum des avantages éventuels de l'intégration du marché nord-américain. Il est illusoire de croire que le Canada peut être compétitif sur les marchés mondiaux s'il ne peut tirer

le maximum des occasions présentes sur le marché nord-américain. Si les entreprises et les travailleurs canadiens sont capables de défendre leurs intérêts sur les marchés voisins, ils seront en meilleure position pour connaître le succès à l'échelle mondiale.

Par conséquent, on peut définir cette quatrième option comme une approche politique qui vise à maximiser l'accès au marché américain – et son succès sur ce marché –, ce qui établirait le fondement économique nécessaire pour devenir une force concurrentielle sur la scène économique mondiale. Cette approche exige d'entreprendre, entre autres, les démarches nécessaires pour élargir notre rôle en tant que porte d'accès au vaste marché américain.

La prise de mesures pour établir une union douanière au sens plein du terme ou s'en rapprocher graduellement constitue un pas dans cette direction, car ces mesures élimineraient un des obstacles restants aux échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis et rehausserait considérablement l'attrait du Canada en tant que point d'accès au marché américain. Trouver les moyens de réduire les différences réglementaires entre le Canada et les États-Unis donnerait également du poids à cette option. De plus, en tirant profit des ressources réglementaires beaucoup plus vastes des Américains et en coordonnant mieux les approches réglementaires des deux pays, nous contribuerions nettement à augmenter la compétitivité des entreprises canadiennes sur le marché américain, condition préalable pour être compétitif sur le plan international et augmenter l'attrait du Canada pour les investisseurs étrangers.

Une meilleure compréhension du rôle croissant joué par les institutions et les liens infranationaux favorisera la maximisation des avantages découlant de l'intégration nord-américaine pour les Canadiens. Vu la complexité et la richesse croissantes des relations canado-américaines, la marge de

manœuvre des divers intervenants et institutions est amplement suffisante pour assurer des relations harmonieuses entre les deux pays. Bien que le gouvernement canadien ne puisse déclencher et orienter les nombreuses interactions entre les acteurs des nombreux paliers infranationaux, il peut tout de même s'assurer du bon déroulement de ces échanges en fournissant un cadre d'orientation et un support logistique tout en profitant du potentiel de ces liens afin de mieux comprendre le processus des politiques américaines et de mieux l'influencer.

Les initiatives stratégiques examinées par le PRP ne constituent pas l'ensemble des conditions suffisantes afin de maximiser les avantages découlant de l'intégration nord-américaine mais elles sont nécessaires. Les mesures menant à l'établissement d'une union douanière, l'approfondissement de la collaboration réglementaire et le rôle de plus en plus important des institutions infranationales doivent faire partie d'une prise de position politique cohérente. Il faudra également faire place à d'autres initiatives globales portant sur des questions relatives à la défense, à la sécurité, aux ressources énergétiques et à l'environnement. Les recherches récentes donnent à penser qu'il est possible d'atteindre ces objectifs sans compromettre les valeurs essentielles des Canadiens.

Ces prochains mois, la recherche du PRP aidera les responsables de l'élaboration des politiques à cerner certaines initiatives potentielles visant à maintenir et à renforcer la position concurrentielle du Canada en Amérique du Nord et dans le monde.

Renvois

Santé Canada, 2004. « La réglementation des matériaux médicaux », Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes, chap. 2 : 2.

Les incidences économiques de la convergence entre le Canada et les États-Unis en matière de réglementation

Fidèle Ndayisenga
Projet de recherche
sur les politiques

Fidèle Ndayisenga
est agent principal de
recherche en politiques au
Projet de recherche sur les politiques

Introduction

Selon sa définition habituelle, la réglementation publique est un moyen d'intervenir dans la prise de décision des consommateurs et des producteurs pour corriger des lacunes du marché, ce qui a pour conséquence d'améliorer l'allocation des ressources et de renforcer le bien-être social. Les réglementations représentent un élément essentiel de la gouvernance économique et sociale. En fait, dans son étude sur la réforme en matière de réglementation au Canada, l'OCDE a observé que la qualité de la gouvernance réglementaire du Canada et ses efforts continus afin d'améliorer ses règlements ont certainement contribué à sa réussite en ce qui a trait à sa performance économique et à la réalisation d'objectifs sociaux. L'importance de la réglementation d'un pays pour le bien-être de ses citoyens est indiscutable.

Néanmoins, il existe de mauvaises réglementations. Elles découlent de règlements inutiles, de l'utilisation des règlements comme obstacles techniques au commerce, du manque de coordination entre les principaux partenaires économiques en matière de réglementation, de mauvais mécanismes d'application de bons règlements, ou de règlements plus stricts que nécessaire pour les objectifs établis. Elles pervertissent la structure des incitatifs de l'économie, et entraînent une diminution du bien-être.

Les préoccupations relatives aux effets économiques de la réglementation occupent une place importante du programme réglementaire du gouvernement depuis un certain temps. En 1992, dans le cadre de son *Programme pour la prospérité*, qui visait à assurer la compétitivité du Canada sur le marché mondial, le gouvernement canadien a entrepris un examen réglementaire exhaustif. Cet examen était justifié, notamment, par l'inquiétude du fait que la réglementation imposait des coûts inutiles aux entreprises et aux consommateurs et qu'elle nuisait donc à la compétitivité. En 1994, le

gouvernement, dans *Les emplois et la croissance*, a fait valoir que l'on créait trop de règlements sans évaluer leur incidence sur la compétitivité, et qu'ils minaient la productivité canadienne.

Ces dernières années, la persistance des écarts de productivité et des revenus entre le Canada et les États-Unis a ramené à l'avant-plan la question de savoir si ces écarts pouvaient être partiellement attribués aux règlements plus stricts du Canada. Ce phénomène est né en partie de la recherche, qui montre que la réglementation a grandement contribué au ralentissement de la productivité américaine dans les années 1970. Des études plus récentes font aussi état de liens forts et presque toujours négatifs entre la performance économique et le poids de la réglementation. Par ailleurs, des études de partout au Canada montrent également que les différences réglementaires entre les pays expliquent les différences internationales de performance économique.

La proximité du Canada ainsi que ses nombreux liens commerciaux avec la plus grande puissance économique mondiale, les États-Unis, ont fait de notre pays un précurseur mondial dans l'élaboration et la gestion réglementaire. Ces facteurs ont aussi exercé une influence sur les changements récents du système de réglementation canadien, tel que le rapprochement entre celui-ci et le système américain et la coopération de ces deux pays dans différents secteurs (Center for Trade Policy and Law, 2004). Dans la mesure où la réglementation a une incidence sur la compétitivité internationale d'un pays par le biais de la productivité, de l'investissement ou de la recherche et du développement, c'est l'efficacité et l'efficace du régime de réglementation d'un pays par rapport à celles de ses partenaires commerciaux principaux qui sont les plus importantes. Dans le cas du Canada, des lacunes persistantes du fardeau réglementaire vis-à-vis des États-Unis engendreront l'érosion de la compétitivité du Canada sur le marché américain.

TABEAU 1

L'évolution des politiques de réglementation au Canada

Date	Objectif	Orientation de la réforme	Mécanisme
1978	<ul style="list-style-type: none"> s'assurer que la réglementation sociale soit justifiée étant donné ses incidences 	<ul style="list-style-type: none"> évaluation ex ante de la réglementation sociale participation du secteur privé à la création de la réglementation sociale 	<ul style="list-style-type: none"> analyse obligatoire, dans 13 ministères désignés, de l'incidence socio-économique des règlements importants en santé, sécurité et équité
1983	<ul style="list-style-type: none"> faire participer d'avantage le public au processus consultatif 	<ul style="list-style-type: none"> fournir un préavis des changements proposés à la réglementation 	<ul style="list-style-type: none"> État des projets de réglementation publié deux fois par an
1986	<ul style="list-style-type: none"> équité et efficience réglementer plus intelligemment réduire la réglementation lorsque possible 	<ul style="list-style-type: none"> réforme de certains aspects du processus de réglementation (consultation publique, préavis et contrôle politique des décisions en matière de réglementation, par ex.) coopération fédérale-provinciale rendre les programmes de réglementation existants plus efficaces et efficients 	<ul style="list-style-type: none"> dix principes clés Code d'équité nomination d'un ministre responsable des affaires réglementaires; création d'un secrétariat projet de réglementation publication préalable des ébauches de règlements résumés de l'étude d'impact de la réglementation examen systématique des programmes de réglementation tous les sept ans
1992	<ul style="list-style-type: none"> les meilleurs bénéfices nets pour les Canadiens et les Canadiennes innovation et souplesse rentabilité marché national unique compétitivité 	<ul style="list-style-type: none"> questions à l'échelle du système, telles que l'observation et la compétitivité nouvelles options 	<ul style="list-style-type: none"> Politique de réglementation du gouvernement du Canada approuvée par le Cabinet fédéral, en vertu de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
1993	<ul style="list-style-type: none"> <i>Une réglementation canadienne adaptée aux réalités de l'heure</i> pour rendre le régime réglementaire plus souple, plus responsable et plus adapté 	<ul style="list-style-type: none"> satisfaire aux exigences réglementaires améliorer la capacité d'adaptation administrative ententes d'équivalence et ententes opérationnelles avec les autres ordres de gouvernements 	<ul style="list-style-type: none"> cadre de gestion des risques changements apportés au Plan de réglementation fédéral pour y inclure de l'information sur les coûts et les avantages
1995	<ul style="list-style-type: none"> les meilleurs bénéfices nets pour les Canadiens et les Canadiennes allègement du fardeau réglementaire des petites entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> surveillance consultation et partenariat avec les intervenants politiques d'application et d'observation nouvelles stratégies de conformité coordination intergouvernementale 	<ul style="list-style-type: none"> normes de gestion du processus réglementaire
1997	<ul style="list-style-type: none"> mettre en évidence les liens entre les politiques (notamment les règlements) et les résultats concrets 	<ul style="list-style-type: none"> évaluation de la performance de la réglementation 	<ul style="list-style-type: none"> Dans le cadre du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, on exige des ministères qu'ils déposent au Parlement, une fois par an, les documents suivants : <ol style="list-style-type: none"> Les rapports sur les plans et les priorités, Les rapports ministériels sur le rendement
1999	<ul style="list-style-type: none"> améliorer le système de gestion réglementaire et renforcer son observation par les ministères 	<ul style="list-style-type: none"> consolidation des responsabilités suivantes à un comité du Cabinet unique : politique de réglementation, processus et prise de décisions appuyer ces responsabilités dans une seule agence centrale lier clairement la politique de réglementation aux autres directives du Cabinet 	<ul style="list-style-type: none"> la politique de réglementation ne relève plus du Secrétariat du Conseil du Trésor mais du Comité spécial du Conseil du Cabinet (CSC) création de la Division des affaires réglementaires du Bureau du Conseil Privé pour appuyer le processus réglementaire, la politique de réglementation et le mémoire du CSC

Date	Objectif suite	Orientation de la réforme suite	Mécanisme suite
2000	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • proposer une approche de gestion axée sur : <ol style="list-style-type: none"> 1. les citoyens, 2. des valeurs claires, 3. la concrétisation des résultats, 4. des dépenses responsables 	Promotion d'initiatives clés : <ul style="list-style-type: none"> • prestation de services axée sur les citoyens • Gouvernement en Direct • fonction de contrôle moderne • amélioration des rapports au Parlement • intégrité des programmes • milieu de travail exemplaire
2003	<ul style="list-style-type: none"> • réglementation intelligente 	<ul style="list-style-type: none"> • conception d'une stratégie de réglementation adaptée au XXI^e siècle • mettre en évidence les secteurs prioritaires et les domaines qui exigent un examen réglementaire et fournir une perspective extérieure sur les questions d'actualité mises de l'avant par ministères et intervenants 	Cinq principes : <ul style="list-style-type: none"> • efficacité • souplesse • transparence • reddition de comptes • coopération

Note : une Politique de réglementation claire a été publiée en 1986, puis révisée en 1992, 1995 et 1999. Les deux autres politiques, *Une réglementation canadienne adaptée aux réalités de l'heure*, de 1993 et *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, de 1997, n'étaient pas des politiques de réglementation en tant que telles mais ont eu des effets tout aussi importants sur l'approche du gouvernement en matière de réglementation.

Sources : OCDE/PUMA et révisé par le Projet de recherche sur les politiques (PRP)

Dans ce document, nous nous appuyons tout d'abord sur une base de données des indicateurs de réglementation récemment élaborée par l'OCDE pour évaluer l'envergure de la convergence de la réglementation eu égard au fardeau réglementaire entre les États-Unis et le Canada¹.

Dans un deuxième temps, en combinant les données canadiennes et américaines sur le fardeau réglementaire relatif et des estimations économiques de l'incidence de la réglementation sur certaines variables économiques clés, nous évaluons les avantages d'une convergence des réglementations canadienne et américaine.

Les résultats de notre travail montrent qu'il n'y a pas eu convergence du degré de restriction de la réglementation entre les deux pays à l'étude pendant la période couverte par les données dont nous disposons. De plus, nous concluons que les avantages d'une convergence de la réglementation entre les deux pays voisins sont significatifs.

Les tendances du degré de restriction de la réglementation au Canada et aux États-Unis

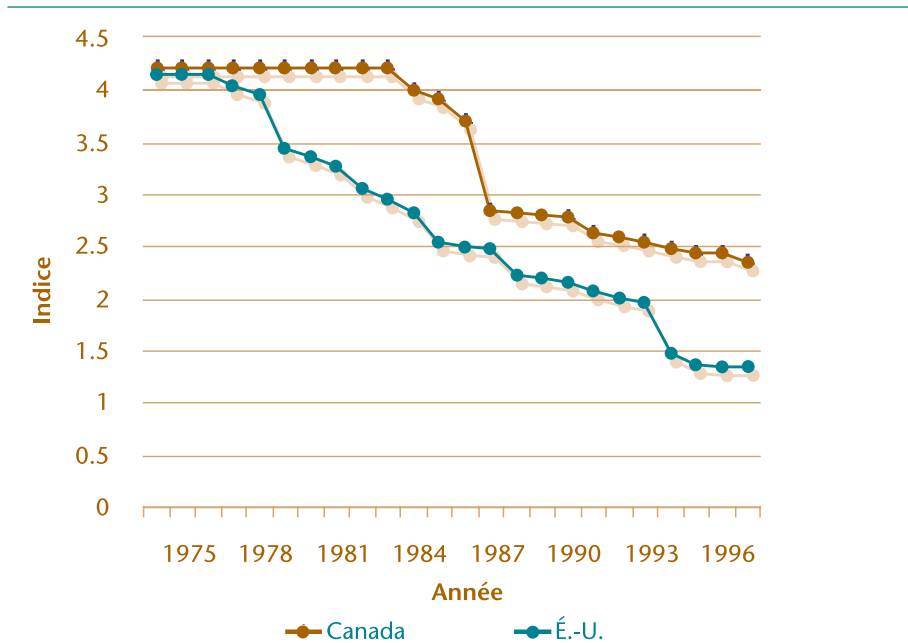
La réforme réglementaire au Canada, qui a duré plus de 25 ans, a eu pour résultat de mettre fin à l'inflation de la réglementation. Au cours de cette période, le nombre de règlements provinciaux en vigueur a beaucoup diminué et, ces dix dernières années, le nombre de règlements fédéraux est resté le même. La diminution générale du nombre de règlements a également été accompagnée de changements importants des objectifs, de la conception et de la gestion du processus réglementaire, de plus en plus axé sur la souplesse, la reddition de compte, les résultats et les conséquences économiques (Voir tableau 1.)

De plus, si le fardeau absolu de la réglementation à l'égard des consommateurs, producteurs et gouvernements (Mihlar, 1996) a augmenté, son taux de croissance a diminué,

et sa part de produit intérieur brut n'a pas changé outre mesure². En effet, si l'on se fie à une méthode d'estimation en particulier, cette part est restée proche de 12 ou 13 % pendant un certain temps, et a même diminué par rapport aux niveaux de 1980, date à laquelle elle atteignait son maximum. Cependant, dans une économie mondiale intégrée, ce sont les fardeaux relatifs de la réglementation des différentes économies concurrentielles qui sont les plus pertinents. À ce stade, il convient de noter qu'il est raisonnable d'assumer que les pays à revenu élevé de l'OCDE ont les mêmes exigences concernant les produits et services issus des réglementations. Autrement dit, ces pays recherchent plus ou moins les solutions réglementaires semblables. Auquel cas, les différences dans la restriction réglementaire signifient simplement que ces pays ont réalisé leurs objectifs réglementaires par l'entremise des instruments réglementaires et des niveaux de coût différents. Les grandes différences au niveau des coûts et du

FIGURE 1

**Indice du degré de restriction de la réglementation :
Canada-É.-U., 1975-1998**



Source : Base de données sur la réglementation de l'OCDE.

fardeau réglementaire entre ces pays peuvent refléter les différences d'efficacité de leurs régimes réglementaires respectifs.

Un certain nombre d'études de l'OCDE démontrent que, par rapport à beaucoup d'autres économies de cette organisation, le régime réglementaire canadien est, dans son ensemble, concurrentiel à l'échelle internationale. Cependant, il y a plusieurs types de réglementations (les cadres juridiques, les règlements économiques, sociaux et administratifs), chacun de ceux-ci visant des objectifs distincts et imposant des contraintes différentes sur l'économie. Une comparaison des régimes réglementaires doit refléter cette diversité et il s'agit de trouver un outil de mesure qui permette d'évaluer correctement le degré de restriction que chaque règlement impose à l'économie et de l'intégrer à l'indice du poids économique total.

L'OCDE a créé tel un indice de réglementation³ et l'a utilisé pour étudier l'incidence économique de la réglementation sur les différents pays membres de l'OCDE et pour comparer la réglementation des différentes autorités nationales (Nicoletti et coll., 2003). Dans le présent article, nous avons eu recours à cet indice pour comparer le poids que les régimes réglementaires américain et canadien exercent sur leurs économies respectives.

L'indice de l'OCDE est axé sur deux catégories de règlements qui peuvent avoir des conséquences importantes sur la gouvernance, la concurrence des marchés et la compétitivité internationale : d'une part, les contrôles exercés par les États et d'autre part les obstacles à l'entrée. Les règlements sont traduits en un indicateur du degré de restriction qui s'applique à toute l'économie.

L'indice du degré de restriction global qui permet de déterminer dans quelle mesure la réglementation est un fardeau pour l'économie confirme ce que les tendances réglementaires semblent déjà montrer. Entre 1975 et 1998, période pour laquelle nous disposons de données, le Canada et les États-Unis sont tous les deux passés par une réforme de leur régime réglementaire. Le résultat de cet exercice (figure 1) a été le déclin continu du poids de la réglementation sur chaque économie. Les règlements adoptés dans les années 1990 étaient nettement moins contraignants pour les deux économies qu'ils ne l'ont été au début des années 1970.

Cependant, il apparaît qu'au cours de cette période d'analyse, le régime réglementaire canadien, malgré la réforme, a été plus contraignant pour l'économie que celui des États-Unis. Cet écart, qui était à son maximum au début des années 1980, a ensuite diminué au milieu et à la fin de cette décennie. Or, les données montrent qu'il a augmenté depuis 1991. La figure 1 soulève une question de recherche importante : si la valeur de l'indice canadien était égale à celle de l'indice américain, (c'est-à-dire, si la convergence était totale), la croissance de la productivité serait-elle plus rapide et plus importante? Le cas échéant, dans quelle mesure? Quelle proportion de capitaux, de main-d'œuvre et de biens intermédiaires supplémentaires serait utilisée?

La compétitivité réglementaire du Canada par rapport à la plupart des pays de l'OCDE ne s'étend pas jusqu'à l'investissement direct étranger (IDE). Même si le degré de restriction de son régime réglementaire a diminué avec le temps, le Canada accuse du retard par rapport au pays moyen de l'OCDE et aux États-Unis, et ce à la fois dans chacun des secteurs et dans l'ensemble de ceux-ci.

Les avantages d'une convergence réglementaire entre le Canada et les États-Unis

En utilisant une estimation moyenne de l'OCDE de l'incidence de la réglementation sur le taux d'investissement (investissement/stock de capital), nous avons calculé que, si le Canada était soumis au même degré de restriction réglementaire que les États-Unis de 1976 à 1998, il y aurait une augmentation moyenne d'investissement d'environ 1 milliard US\$ par an. Si le régime réglementaire canadien avait changé au même rythme que celui des États-Unis, l'investissement total dans l'économie canadienne serait plus élevé et atteindrait environ 400 millions US\$ par an, en moyenne. Autrement dit, le Canada aurait obtenu en moyenne plus de 30 % d'investissement par an au cours de cette période.

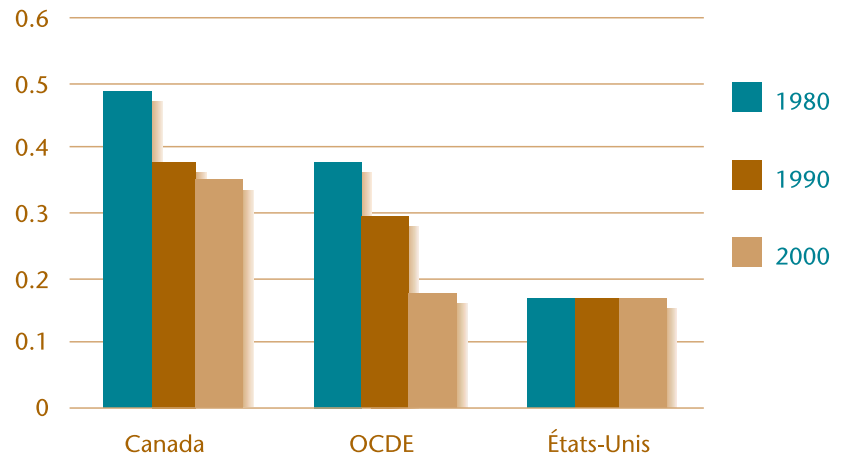
Utilisant les mêmes mode de calculs, nous estimons que la part de R-D du produit intérieur brut aurait été 6 % plus élevée s'il y avait eu convergence totale entre le Canada et les États-Unis (Ndayisenga et Downs, 2004) ce qui représente plus de 367 millions de dollars supplémentaires par an en moyenne investis en R-D. De plus, nos estimations semblent indiquer que l'écart entre l'indice du Canada et celui des États-Unis, mis en évidence par le travail l'OCDE, est responsable d'environ 17 % de l'écart d'intensité en R-D entre les deux pays à l'étude.

Quelles conclusions tirer?

Un examen des études pertinentes et des prévisions canadiennes sur les effets économiques de la réglementation nous permet de tirer des leçons utiles (Voir l'analyse pour plus de détails). D'abord, la majeure partie des études fait état d'une relation statistiquement significative entre la réglementation, la productivité, l'investissement, la recherche et le développement, et les exportations. Deuxièmement, la convergence réglementaire entre la Canada et

FIGURE 2

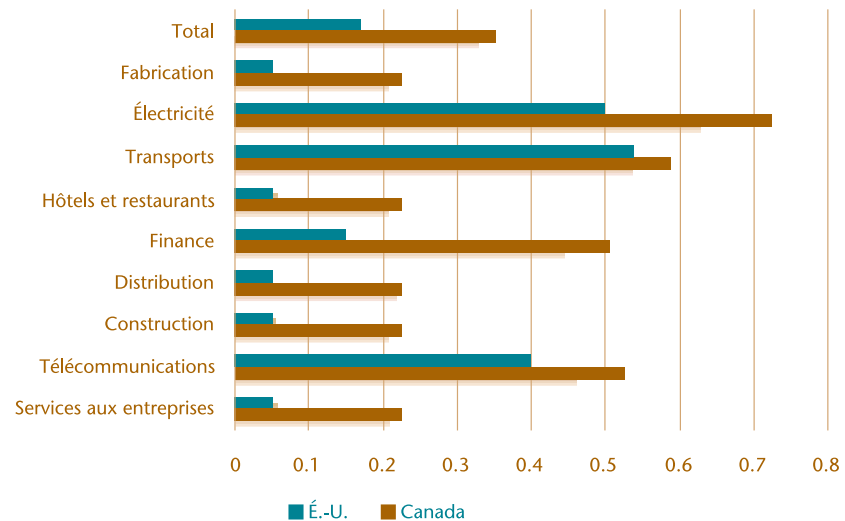
Les restrictions à l'IÉD



Source : Golub (2003).

FIGURE 3

Indice général du degré de restriction de la réglementation : moyennes de 1980, 1990 et 2000



Source : Golub (2003).

les États-Unis comporte des avantages économiques évidents. Troisièmement, nous manquons grandement de données sur la réglementation, ce qui nuit à la recherche sur l'incidence de la réglementation sur la performance économique. Pourtant, ce genre de

données seront des éléments essentiels pour éclairer le processus politique et évaluer les effets de la réglementation, et ce, pour trois raisons.

Premièrement, l'augmentation des revenus et l'émergence de nouvelles

industries, suscitent un plus grand besoin de règlements (en matière de santé, sécurité, environnement). Deuxièmement, avec l'élimination des tarifs protectionnistes, les pays sont susceptibles de recourir à des mesures moins transparentes, tels que les règlements qui leur permettent de se

protéger contre la concurrence internationale. Enfin, un accroissement de la concurrence dans les marchés internationaux et des investissements directs étrangers font que la réglementation canadienne doit tenir compte des cadres réglementaires de ses principaux partenaires commerciaux, surtout

ceux des États-Unis. Quatrièmement, pour un pays commerçant comme le Canada, ce sont l'efficacité et l'efficacé de son régime réglementaire par rapport à ses principaux partenaires commerciaux, en l'occurrence les États-Unis, qui sont les plus importantes.

La réglementation et la performance économique

Analyse documentaire

L'évaluation des avantages de la convergence étant axée sur l'importance des liens entre la réglementation et les divers indicateurs de la performance économique, ce qui suit constitue une brève revue des résultats empiriques dans ce domaine, consacrée uniquement aux études liées aux pays de l'OCDE.

Il faut se montrer prudent lorsqu'on interprète l'incidence de la réglementation sur la performance économique pour deux raisons. Tout d'abord, il s'agit du manque d'information sur les produits de la réglementation tels qu'une meilleure situation sur le plan de la santé et de la sécurité, meilleures pratiques commerciales, un environnement plus propre, et ce, même si les entreprises et les gouvernements doivent supporter des coûts pour la production de ces biens publics. Dans ces conditions, l'incidence de la réglementation sur la productivité et le PIB sera biaisée à la baisse, car il apparaît que le même nombre de biens voire moins seront produits avec plus d'intrants une fois la réglementation appliquée. Enfin, les études économétriques visant à mesurer l'incidence globale de la réglementation sur la performance économique se heurtent à un sérieux problème de données, car en général il n'y a pas de mesure sommaire par ordre chronologique du degré de restriction de la réglementation imposé aux activités économiques.

Les réglementations et la productivité

Historiquement, l'incidence des régimes réglementaires sur la productivité, surtout la productivité plurifactorielle, a toujours suscité beaucoup d'intérêt. Le ralentissement de la productivité aux États-Unis dans les années 1970 a coïncidé avec une augmentation des activités de réglementation. La vague de règlements en matière d'environnement, de santé et de sécurité adoptés au cours de cette période a suscité de nombreuses études de leurs effets sur la productivité.

De manière générale, l'envergure des effets de la réglementation sur la productivité varie grandement, en fonction du secteur industriel, du genre de règlements et des variables utilisées pour quantifier ces règlements (leur nombre, les dépenses en réglementation, la taille du personnel chargé de la réglementation, etc.). Cependant, globalement, la majorité des études démontrent des répercussions néfastes de la réglementation sur la productivité et la croissance de cette dernière⁴.

Les résultats des études récentes fondées sur de meilleures données et une plus large couverture de pays mènent tous à la même conclusion. Par exemple, Nicoletti et Scarpetta (2003) concluent que la réglementation qui s'applique à toute l'économie et qui vise à freiner la concurrence et la gouvernance privée mine la productivité, dans la mesure où elle freine le

progrès technologique. C'est-à-dire que la réglementation a tendance à faire diminuer le taux d'adoption par les entreprises de meilleures technologies provenant des entreprises des pays technologiquement plus avancés. Stephano et Tressel (2002) mettent en évidence les effets néfastes indirects sur la productivité dans le cas de règlements conçus pour interagir avec une variable d'écart technologique. Ils concluent que plus le pays est éloigné de la frontière technologique, plus les effets d'une réglementation stricte sont néfastes. En gros, la réglementation diminue l'ampleur des débordements de connaissances en restreignant l'entrée des nouvelles entreprises ou en modifiant la structure des incitatifs des entreprises concernées.

La réglementation et l'investissement

La réglementation des marchés nuit à l'investissement d'au moins trois façons. D'abord, elle peut imposer l'utilisation d'un certain type de technologie. Deuxièmement, les obstacles à l'entrée qui résultent de la réglementation peuvent nuire à la majoration des prix au-delà du coût marginal et donc déterminer le nombre d'entreprises et le volume d'investissement dans un secteur donné. Troisièmement, la réglementation et les coûts de mise en application de celle-ci peuvent avoir une influence sur le coût d'ajustement du stock de capital et, par conséquent, empêcher certains

investissements supplémentaires. De plus, la réglementation des taux de rendement modifie le coût relatif du facteur capital et du facteur travail et peut mener à une substitution entre ces facteurs de production. Plus précisément, si l'on fixait un plafond au taux de rendement de l'investissement, le stock de capital augmenterait afin de maximiser la base à partir de laquelle on calcule le retour sur investissement. En éliminant le plafond sur le taux de rendement, on diminuerait les nouveaux investissements. La déréglementation des entreprises publiques mènerait sans doute également à une baisse des investissements, en raison des changements de la structure des incitatifs et du passage de ces entreprises d'un environnement à la fois économique et politique ainsi que public et privé à un environnement uniquement économique et privé. Par conséquent, l'incidence des politiques réglementaires sur l'investissement est une question empirique.

Dans le cadre d'une étude sur les liens entre l'investissement et la réglementation, Alesina et coll. (2003) concluent que la réglementation stricte des marchés de produits des pays de l'OCDE a eu un effet très néfaste sur l'investissement. Les restrictions relatives à la propriété n'ont pas un effet aussi significatif que les obstacles à l'entrée. Alesina et coll. n'ont pas trouvé de lien statistiquement significatif entre l'investissement et les restrictions relatives à la propriété; la réglementation des obstacles à l'entrée est celle dont l'incidence est la plus forte. En outre, l'étude montre que l'augmentation de l'investissement est moindre lorsque le degré de restriction baisse, c'est-à-dire qu'il devient de moins en moins rentable de déréglementer.

Nicholetti et coll. (2003) ont étudié l'incidence de la réglementation des marchés de produits sur le commerce des biens et des services, ainsi que sur l'investissement étranger direct. Ils ont conclu que la réglementation des produits qui freine la concurrence

a un effet négatif et important sur l'investissement étranger direct. Ils font valoir que le plus important, dans le cas des capitaux intrants des IÉD bilatéraux, ce n'est pas tant la réglementation du pays d'accueil ou du pays d'origine, que le ratio des indicateurs de réglementation des deux pays. La conclusion politique de ce constat est que, pour attirer de l'investissement, il ne suffit pas que le pays d'accueil dispose d'une bonne réglementation; il faut également que sa réglementation soit meilleure, c'est-à-dire moins restrictive, que celle du pays d'origine.

Nicholetti et coll. concluent que l'alignement de la réglementation des pays les plus libéraux de l'OCDE aurait pour résultat de faire augmenter l'investissement direct de l'étranger de plus de 10 %. Ils en viennent également à déterminer qu'une convergence générale de la réglementation de l'OCDE avec celle des pays les plus libéraux permettrait de faire augmenter les exportations de plus de 10 %. Les retombées seraient encore plus positives dans le secteur tertiaire, puisque l'on prévoit que le volume d'échanges commerciaux augmenterait d'environ 30 % grâce à une réglementation plus libérale.

Les réglementations et l'innovation

Les études sur les conséquences de la réglementation économique, administrative et sociale sur l'innovation sont peu nombreuses. Dans une étude nationale des effets de la réglementation sur l'économie et sur l'emploi, Bassanini et Ernst (2002), en utilisant le ratio de la recherche et du développement des entreprises sur la production pour mesurer l'innovation, concluent qu'il existe une relation négative évidente entre l'innovation et la réglementation économique et commerciale restrictive. Les auteurs prouvent que la réglementation sévère du marché de l'emploi pourrait se traduire par une baisse de la recherche et du développement dans les industries de

haute technologie. Par contre, la protection étroite des droits de propriété intellectuelle tend à avoir une influence positive sur l'intensité des activités de R-D.

Koch et coll. (2003) ont étudié l'incidence des politiques réglementaires sur l'innovation dans les pays de l'OCDE. Ils estiment que la réglementation est responsable du tiers de la différence en intensité de R-D qui existe entre le Canada et les États-Unis.

Les réglementations et l'investissement

Des preuves attestent que dans les pays commerçants comme le Canada, la réforme réglementaire accroît les avantages d'une libéralisation du commerce. Dans une étude récente, Bolaky et Freund (2004) ont constaté que dans les pays très réglementés l'accroissement du commerce n'a pas d'effet sur la croissance. Une réglementation excessive limite la croissance, car les entreprises et les secteurs les plus productifs ne peuvent pas accéder aux ressources. De plus, dans les économies très réglementées, il y a des chances qu'un accroissement des échanges commerciaux se produise au niveau des biens où il n'y a pas d'avantage comparatif.

Renvois

Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti, et Fabio Schiantalleri, 2003. *Regulations and Investments*, document de travail de l'OCDE, ECO/WKP(2003).

Bassanini, A. et E. Ernst, 2002. « Labour Market Institutions, Product Market Regulations and Innovation: Cross-Country Evidence », document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 316.

Bolaky, Bineswaree et Caroline Freund. *Trade, Regulations, and Growth*, document de travail n° 3255, la Banque mondiale, 24 mars 2004.

Centre de droit et de politique commerciale, 2004. « Canada-United States Networks of Cooperation », document de discussion.

Golub, S., 2003. « Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries », document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 357.

Koch, Kevin, Mohammed Rafiquzzaman et Someshwar Rao, 2003. « The Impact of Regulatory Policies on Innovation: Evidence from G-7 countries », Industrie Canada.

Mihlar, Fazil, 1996. « Regulatory Overkill: The Costs of Regulation in Canada ». Institut Fraser, Vancouver.

Ndayisenga, Fidèle et André Downs, 2004. *Economic Impacts of Regulations: Effects of Regulatory Convergence between Canada and the United States*, document présenté à la réunion annuelle de l'Association Canadienne d'Économie tenue les 3 à 6 juin 2004, Toronto, Canada.

Nicoletti, Giuseppe et Stefano Scarpetta, 2003. « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Economic Policy* (avril).

Nicoletti et coll., juin 2003. « Policies and International Integration: Influences on trade and foreign direct investments », document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 359.

Stephano, S. et T. Tresselt, 2002. *Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter?*, document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 362.

Notes

- 1 Cet article fait partie d'un document de recherche beaucoup plus grand. Dans cette étude, nous considérons que deux régimes réglementaires convergent lorsqu'ils imposent le même fardeau économique à leurs économies respectives, c'est à dire qu'ils imposent les mêmes restrictions à l'activité économique des pays ou des régions concernées.
- 2 Les dépenses comprennent le coût administratif, le coût d'observation, et le coût associé à l'activité politique en matière de réglementation.
- 3 Pour construire cet indice, on attribue un numéro de 1 à 6 à chaque règlement, les numéros plus élevés étant attribués aux règlements plus stricts. L'index total représente la moyenne pondérée des indices réglementaires individuels. Les coefficients de pondération sont établis à partir d'analyse de facteurs et sont proportionnels à la contribution d'une réglementation donnée à la variance globale dans les données.
- 4 Voir Ndayisenga 2004 pour un examen détaillé de la recherche sur les effets de la réglementation.

Atelier d'experts sur la mesure du capital social pour les politiques publiques

Le 8 juin 2004

Cet atelier a réuni les experts afin d'examiner les différentes stratégies empiriques et les outils de mesure utilisés dans la recherche sur le capital social. On a mis l'accent sur la capacité d'évaluation des ressources générées par le capital social. Cet atelier s'est appuyé sur les connaissances des chercheurs canadiens et les mesures réalisées par les spécialistes d'outremer en vue d'identifier les éléments essentiels d'une « boîte à outils » visant à mesurer le capital social aux fins d'élaboration et d'évaluation des politiques et programmes gouvernementaux.

Pour plus de renseignements sur l'atelier, communiquez avec Catherine Demers au 613.943.1997 ou par courriel au c.demers@prs-srp.gc.ca.

Instruments économiques pour la gestion de l'eau douce au Canada

Colloque du PRP

Les 14 et 15 juin 2004

Cette rencontre invitation a réuni des experts Canadiens et d'ailleurs dans le monde afin d'examiner les avantages et les inconvénients d'un plus grand usage des instruments économiques pour gérer et conserver les ressources en eau douce au Canada. Parmi les sujets discutés notons : revue des meilleures pratiques au Canada et ailleurs; l'utilisation des forces du marché pour gérer l'accès à la ressource; les facteurs désincitatifs à une plus grande adoption d'instruments marchands; et, assurer la complémentarité des instruments de politique, marchands ou non, pour mieux conserver les ressources en eau douce.

Pour plus de renseignements, communiquer avec Ian Campbell au 613.992.3704 ou par courriel à i.campbell@prs-prp.gc.ca.

Intégration nord-américaine : Émergence de régions frontalières

Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSHC

Les 21 et 22, 2004

Cette table ronde sur invitation a réuni les experts canadiens et internationaux en vue d'examiner les dimensions infranationales de l'intégration économique nord-américaine. Les sujets suivants ont été abordés : recomposition territoriale des activités économiques et émergence de régions frontalières, dynamiques institutionnelles des relations province/état, et reconfiguration des valeurs et de l'espace culturelle depuis une décennie marquée par une interdépendance croissante. En particulier, on a insisté sur les incidences sur les politiques publiques pour le gouvernement du Canada.

Pour plus de renseignements sur cette table ronde, veuillez communiquer avec André Downs au 613.995.3655 ou par courriel à a.downs@prs-srp.gc.ca.

La collaboration en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des systèmes de santé?

David Griller
SECOR Conseil

David Griller est le partenaire principal qui travaille pour SECOR Conseil.

Ces dernières années, l'examen réglementaire des nouveaux produits pharmaceutiques au Canada a fait l'objet d'une vive controverse. L'industrie a critiqué Santé Canada pour sa lenteur comparative à la FDA des États-Unis. Par contre, Santé Canada n'a que le dixième des ressources dont dispose son équivalent américain.

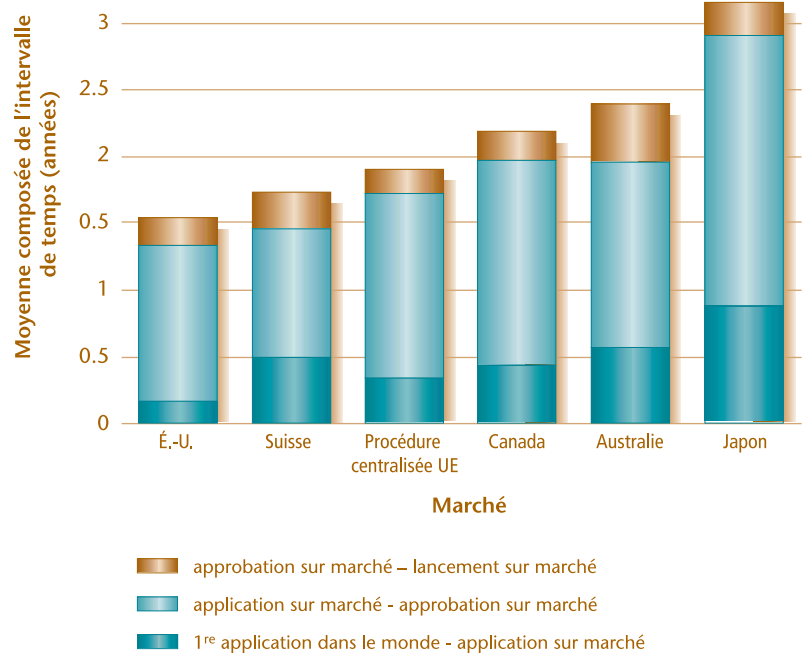
Récemment, Santé Canada a accepté officiellement de partager des données et des constatations avec la FDA. Compte tenu de ce développement, nous devrions nous poser quelques questions-clés :

- La lenteur de l'examen réglementaire des médicaments a-t-elle vraiment une incidence sur la santé des citoyens Canadiens?

- Si Santé Canada collabore avec la FDA dans l'examen des produits pharmaceutiques, l'innocuité sera-t-elle améliorée ou détériorée?
- Si nos ressources de réglementation sont limitées, à quoi devrait-on les consacrer en particulier?
- Jusqu'à quel point pouvons-nous profiter de la reconnaissance réciproque des décisions réglementaires entre les États-Unis et le Canada? S'agit-il d'un objectif réaliste?

Par cet article, nous tenterons de répondre à ces questions et de déterminer à quel point la collaboration avec les États-Unis sera risquée ou sûre.

GRAPHIQUE 1



Le temps requis, entre 1999 et 2001, pour mettre les nouveaux médicaments à la disposition des patients varie d'un marché à l'autre. Les patients américains ont accès aux nouveaux médicaments avant ceux des autres marchés principaux, et les patients japonais doivent attendre en moyenne deux fois plus longtemps que les patients américains.

Source : CMR International

La réglementation fonctionne-t-elle comme elle le devrait?

Performance de Santé Canada

Santé Canada a pour responsabilité d'évaluer l'innocuité, l'efficacité et la qualité des nouveaux médicaments conçus par les entreprises pharmaceutiques. Ces substances chimiques nouvelles (SCN) ne peuvent être vendues au Canada qu'une fois l'examen réglementaire terminé. Les experts techniques de Santé Canada examinent les données recueillies par les entreprises pharmaceutiques durant les essais pré-cliniques et cliniques. Ils examinent également les caractéristiques chimiques et les procédés de fabrication des médicaments¹.

Santé Canada a généralement pris davantage de temps à examiner les médicaments que les États-Unis et d'autres pays imposant des normes réglementaires strictes (Anderson et coll., 2002). Cette lenteur irrite les compagnies pharmaceutiques, car elle est synonyme de pertes de ventes. Cette position est facile à comprendre. Puisque le Canada représente environ 2 % du marché des produits pharmaceutiques, et qu'un nouveau médicament populaire peut facilement réaliser des ventes mondiales de 1 milliard \$US, le retard pris par Santé Canada dans l'approbation d'un médicament peut coûter à l'entreprise concernée 75 000 \$CDN par jour en pertes de ventes.

Productivité dans l'examen des médicaments

L'exactitude des données sur les examens de médicaments a été abordée dans la littérature. Les comparaisons internationales précitées ont été utilisées dans un rapport préparé pour Santé Canada en 2003 (Carruthers, 2003). Rawson et Kaitin ont procédé à une analyse indépendante de la situation et sont arrivés aux mêmes conclusions.

Même si Santé Canada a fait l'objet de critiques pour ne pas avoir aussi bien fait que les États-Unis, il semble que sa productivité est assez bonne si l'on compare le nombre d'approbations par employé par année (Rx&D, 2003). Ce résultat est surprenant, car la FDA américaine a été louée pour ses méthodes de gestion et les Américains sont généralement aussi productifs que les Canadiens.

La FDA américaine emploie dix fois plus de personnes à l'examen des médicaments que Santé Canada. Nous aurions donc tort de croire que nous pouvons effectuer des examens d'aussi bonne qualité.

La différence est presque certainement attribuable au fait que les examens effectués aux États-Unis sont beaucoup plus approfondis qu'ailleurs². Tout simplement, la FDA consacre davantage d'efforts à chaque examen. À la FDA, les examinateurs reprennent les données brutes recueillies pendant les essais cliniques et les analysent une nouvelle fois. Au Canada et ailleurs, les examinateurs ont tendance à travailler avec les analyses statistiques et les données sommaires fournies par l'entreprise pharmaceutique.

La FDA américaine emploie dix fois plus de personnes à l'examen des médicaments que Santé Canada. Nous aurions donc tort de croire que nous pouvons effectuer des examens d'aussi bonne qualité. Cette différence soulève trois questions :

- Un examen moins approfondi a-t-il une incidence sur l'innocuité?
- Pouvons-nous et devrions-nous travailler avec la FDA pour avoir accès à son expertise?
- Quels avantages et inconvénients la collaboration offrirait-elle au Canada?

Un examen moins approfondi a-t-il une incidence sur l'innocuité?

Il est peu probable que les examens effectués au Canada aient une incidence majeure sur l'innocuité. Les normes applicables aux essais pré-cliniques et aux premières étapes des essais cliniques sont aujourd'hui si strictes que les médicaments dangereux sont assez rapidement éliminés

du processus et ne se rendent jamais aux essais cliniques proprement dits.

Les rares médicaments qui se rendent aux essais cliniques et qui présentent des effets indésirables graves chez certaines cohortes de patients sont généralement retirés par leurs promoteurs. Au-delà des enjeux éthiques, le risque de poursuites judiciaires est, aux États-Unis, suffisamment grand pour décourager les entreprises de conserver des produits relativement dangereux. Enfin, les effets indésirables ressentis chez d'infimes pourcentages de patients ne sont généralement découverts qu'après la mise sur le marché d'un médicament et sa prescription à un très grand nombre de patients. Actuellement, la surveillance après la mise en marché tend à s'internationaliser et les mécanismes de mise en commun des données sur les effets indésirables sont déjà en place.

Les Canadiens sont d'une certaine façon protégés par la lenteur de Santé Canada, car la FDA peut repérer et rendre publics les défauts d'innocuité avant que les examens canadiens ne soient terminés. De temps à autre, les autorités réglementaires canadiennes détectent elles-mêmes des problèmes ayant échappé à la FDA. Ces

problèmes sont souvent révélés de façon anecdotique pour servir d'argument en faveur de l'indépendance de Santé Canada. Mais ils peuvent aussi bien servir à défendre la légitimité de la collaboration.

Les examens de la FDA, qui impliquent de fouiller profondément dans les données cliniques brutes, auront davantage une incidence sur l'efficacité plutôt que sur l'innocuité; autrement dit, leur force se trouve plutôt dans la capacité de déterminer si le médicament fait vraiment le travail qu'il est censé faire. En effet, la FDA est si sévère à cet égard que ses méthodes ont récemment été critiquées dans la page éditoriale du *Wall Street Journal* (2004). Le blâme portait sur la non-approbation d'un médicament anticancer, le Provenge, dont on a démontré, par une analyse rétrospective, qu'il avait fait effet dans un sous-ensemble de la population cible.

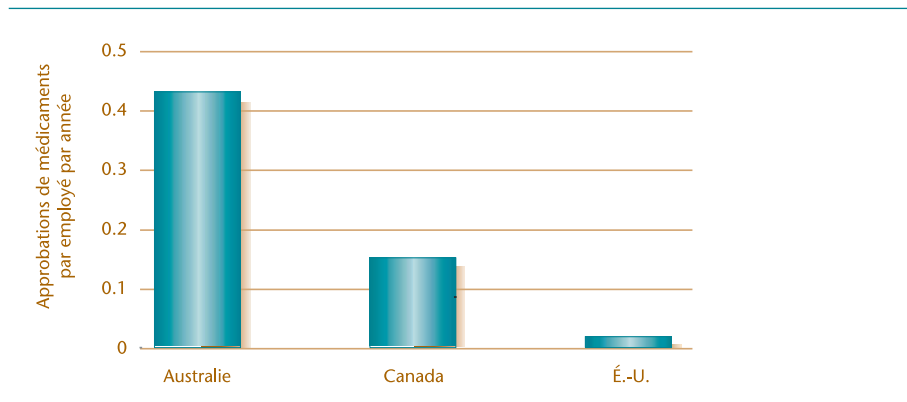
Si le Canada devait collaborer avec la FDA, les avantages se trouveraient surtout dans l'évaluation de l'efficacité des produits pharmaceutiques, bien que des progrès minimes puissent encore être réalisés dans l'évaluation de l'innocuité et de la qualité.

Sur quelles bases pouvons-nous travailler avec la FDA?

La FDA a déjà manifesté sa volonté de travailler avec le Canada (HC, 2003). Les autorités réglementaires canadiennes sont tenues en haute estime pour leur expertise et leur conscience professionnelle. D'ailleurs, des examens conjoints de médicaments ont déjà été effectués en tant que projets-pilotes. La collaboration va de soi car on peut la fonder sur le respect mutuel de l'expertise technique. En outre, notre réglementation constitue une barrière commerciale pour les sociétés pharmaceutiques innovatrices qui, aujourd'hui, sont majoritairement installées aux États-Unis³. La collaboration contribuerait à éliminer cet obstacle en raccourcissant les examens

GRAPHIQUE 2

« Productivité » dans l'approbation des médicaments



des médicaments et serait, par conséquent, avantageuse pour les États-Unis.

Dans un cadre de collaboration, la répartition du travail entre les autorités réglementaires pourrait être déterminée en fonction de compétences actuellement reconnues de chacune. Les autorités canadiennes sont très respectées pour leur expertise en chimie et en fabrication. La FDA accepterait les contributions canadiennes, voire le leadership canadien, en évaluation de la qualité des produits pharmaceutiques, généralisant ainsi certaines pratiques déjà appliquées.

En contraste, la FDA paraît la plus compétente en matière d'évaluation de l'innocuité et de l'efficacité. Mais dans un cadre de collaboration, il est probable que ces évaluations soient divisées en plusieurs composantes réparties entre les deux organismes quand une expertise très spécialisée, p. ex., pour un type de maladie particulier, s'avère nécessaire.

Le partage du travail n'implique pas la reconnaissance mutuelle des décisions, qui nécessite la conclusion d'ententes au plan politique. Mais puisqu'il s'agit d'un cadre de collaboration, il est fort probable que les deux organismes tirent les mêmes conclusions de leurs analyses de données.

Comparaison avec l'Union Européenne

Dans l'Union européenne, un système de collaboration a été institué par l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (AEEM). L'Agence a établi des normes et des procédures d'examen pour les pays participants. Les nouveaux médicaments sont soumis à deux États membres qui effectuent indépendamment leurs examens et rapportent leurs constatations à l'Agence. Les résultats sont ensuite transmis à des fins d'examen et de décision à un comité de l'AEEM. Ce modèle diffère quelque peu de celui qui est proposé ici, mais il prouve que la collaboration entre organismes de réglementation est un objectif valable.

Stratégie d'accès aux produits thérapeutiques

La collaboration en matière de réglementation avec les États-Unis est depuis longtemps à l'étude⁴. Pourtant, des progrès semblent à portée de la main : un protocole d'entente avec la FDA a été signé. De plus, Santé Canada a élaboré une stratégie d'accès aux produits thérapeutiques et reçu 190 millions de dollars répartis sur cinq ans pour modifier le système. Il reste à savoir comment les fonds seront utilisés et quelles seront les ressources déployées pour la collaboration (HC, 2003b).

Quels avantages et inconvénients la collaboration apporterait-elle au Canada?

Les Canadiens tireraient de la collaboration avec les États-Unis trois avantages évidents :

- un accès plus rapide à des médicaments qui font une différence;
- une analyse et un examen approfondis des données produites par les essais cliniques du fabricant, apportant une meilleure compréhension de l'efficacité et de l'innocuité du médicament;
- un meilleur déploiement des ressources au sein de Santé Canada.

Un accès plus rapide

Accélérer l'accès à des médicaments qui font une différence, surtout dans les cas de maladies potentiellement mortelles, serait un important pas dans la bonne direction. Ce genre de médicament est normalement examiné en priorité au Canada et aux États-Unis. Pourtant, depuis 1996, la durée médiane d'un examen prioritaire au Canada est de 304 jours pour 43 médicaments, contre 184 jours pour 70 médicaments aux États-Unis (Rawson, 2003). Pour les patients qui souffrent du SIDA ou du cancer, ces différences peuvent compter pour beaucoup. Il est possible de passer par le programme de médicaments d'urgence, mais la paperasserie exige du temps et de l'énergie, et les médecins traitants n'y trouvent pas les mêmes niveaux de confiance.

Un examen plus approfondi

Une mise en commun avec les États-Unis nous permettrait d'être mieux renseignés à propos de l'innocuité et de l'efficacité, dont la FDA est spécialiste. Dans le même ordre d'idées, les États-Unis profiteraient de l'expertise canadienne, particulièrement dans les domaines de la chimie et de la fabrication.

Une meilleure utilisation des ressources

La collaboration permettrait à Santé Canada de réaffecter des ressources aux produits qui sont particuliers au marché canadien, et à mettre davantage l'accent sur l'utilisation optimale des médicaments approuvés. Avec cette capacité supplémentaire, Santé Canada pourrait accroître ses efforts d'élaboration de stratégies et d'adoption de nouvelles approches dans des secteurs négligés comme la bonne utilisation des médicaments, les meilleures pratiques médicales et les résultats cliniques.

Se préparer à la collaboration est d'abord une question de gestion, car il s'agit d'aligner les procédures canadiennes et américaines et de définir les protocoles de travail collectif. Les avantages devront forcément l'emporter sur les coûts par une bonne marge. Santé Canada, qui possède les ressources nécessaires pour soutenir sa Stratégie d'accès aux produits thérapeutiques et qui a conclu une entente avec la FDA, ne doit pas tarder à consolider cette relation.

À quoi consacrer les ressources?

Les attentes du public concernant l'innocuité des produits pharmaceutiques sont, à juste titre, très fortes. Pourtant, les produits pharmaceutiques ont généralement été très sûrs. Deux facteurs sont à prendre en compte :

- les méthodes et les protocoles déterminant l'innocuité, l'efficacité et la qualité ont été soigneusement perfectionnés au cours des années et sont mis en commun au plan international;
- les produits eux-mêmes sont couramment utilisés dans de nombreux pays, donc on peut se fier à de nombreux résultats d'examen réglementaires et de suivi de produits.

Au Canada, nous devons nous préoccuper davantage des produits destinés au marché canadien. Dans la mesure du possible, nous devrions libérer des ressources pour la surveillance de ces produits en partageant la charge de travail concernant des produits vendus dans le monde entier.

Les produits particuliers au Canada sont fabriqués à l'étranger en lots destinés au Canada, ou au Canada même. Ce sont, par exemple :

- des vaccins;
- des produits pharmaceutiques dérivés du sang;
- des parties du corps destinées à la transplantation;
- du sperme;
- des produits biologiques – des médicaments fabriqués par des processus de fermentation et dont l'efficacité et l'innocuité dépendent en grande partie des conditions de fabrication.

Produits dérivés du sang

Les produits dérivés du sang montrent combien les autorités réglementaires doivent être vigilantes quand il s'agit de produits particuliers au Canada.

Les problèmes liés à la réglementation des produits dérivés du sang ont provoqué, à la fin des années 1980, une crise majeure de la santé publique, dont les répercussions se font encore sentir aujourd'hui. Dans ce genre de crise, les gestionnaires responsables de la réglementation, de la surveillance et des activités travaillent dans des conditions très difficiles et essaient de contrôler des situations sur la foi de connaissances partielles. Les décisions doivent être prises rapidement et entraînent des conséquences majeures. Cela fait contraste avec les examens courants de produits pharmaceutiques, dont les systèmes et les procédures sont relativement bien compris.

La question du sang est un exemple des énormes répercussions qui se font

sentir en santé publique lorsque les aspects scientifiques ne sont pas toujours bien compris, et quand les produits sont particuliers au Canada. Par conséquent, nous devons concentrer nos ressources dans ces secteurs, et

Ces dernières années, le secteur pharmaceutique se retrouve en crise, en quelque sorte. Découvrir des médicaments pour lutter contre des maladies coriaces comme l'Alzheimer, le cancer, les troubles neurologiques et les trou-

Pour tirer un meilleur profit de la protection des brevets et améliorer la coopération des patients, les sociétés pharmaceutiques amalgameront deux anciens médicaments en un seul. Ce procédé soulèvera de nouvelles questions de nature réglementaire, car il faudra savoir comment circonscrire les populations cibles.

Se préparer à la collaboration est d'abord une question de gestion, car il s'agit d'aligner les procédures canadiennes et américaines et de définir les protocoles de travail collectif. Les avantages devront forcément l'emporter sur les coûts par une bonne marge.

choisir la collaboration quand il s'agit d'effectuer des examens réglementaires de produits avec une procédure hautement normalisée.

Recherche sur les résultats en santé

La recherche sur les résultats en santé est un domaine où des investissements minimes produisent un rendement important en matière de réduction des risques et d'amélioration des soins de santé.

Des études nord-américaines ont démontré que la non-conformité à un régime thérapeutique et des prescriptions inadéquates sont les causes principales des visites à l'urgence (Leboux, 2002).

Il faut faire davantage de recherche et d'éducation en matière d'utilisation des produits pharmaceutiques après leur mise sur le marché. Santé Canada, qui appuie ce genre de recherche, devrait participer activement à l'élaboration de stratégies et structurer ses interventions au sein des instances internationales.

Évolution du secteur pharmaceutique

Le visage changeant de l'industrie pharmaceutique posera de nouveaux défis aux organismes de réglementation. Il sera important d'appliquer avec l'industrie des pratiques exemplaires, des références et des normes en fonction de tendances anticipées. Nous y gagnerions tous si cette démarche prenait la forme d'une collaboration internationale.

bles auto-immunes s'avère très difficile. La filière des médicaments à petites molécules s'est tarie, ce qui a donné lieu à une vague de fusions de sociétés pharmaceutiques multinationales.

Pour corriger ce problème, les grandes sociétés pharmaceutiques se sont alliées à de petites entreprises de biotechnologie. La conséquence, c'est que de nombreux médicaments en cours de conception sont des molécules biologiques complexes dont la qualité et l'efficacité dépendent en grande partie du processus de fabrication. Les brevets protégeant certaines de ces molécules commencent à expirer et les fabricants de médicaments génériques les lorgnent avec intérêt. Cette tendance nécessitera vraisemblablement une étroite surveillance des productions en cours. Encore une fois, des économies pourraient être réalisées grâce à une collaboration accrue entre les organismes.

Les fabricants de médicaments sont également poussés à établir des rapports coûts/bénéfices avant que leurs produits ne soient admissibles au remboursement. Nous pouvons donc nous attendre à ce que des combinaisons de médicaments et d'instruments diagnostiques entrent dans le processus réglementaire. Nombre d'entre elles seront basées sur le profil génomique des patients. L'évaluation de l'efficacité deviendra plus complexe et nécessitera davantage de travail.

La thérapie génique constituera un nouveau mode de traitement. Cette thérapie pourrait nécessiter de nouveaux systèmes de prestation qui libèrent ou expriment des séquences d'ADN ou d'ARN. Établir des politiques de réglementation de ces procédés sera un défi technique majeur. De toute évidence, la mise en commun du savoir des chercheurs et des autorités réglementaires de plusieurs États serait le meilleur espoir de construction d'une réglementation satisfaisante.

La FDA aborde déjà quelques-unes de ces questions technologiques émergentes grâce à la recherche et à des ateliers. Une plus grande collaboration serait certainement la bienvenue (FDA, 2003).

Dans l'ensemble, le secteur pharmaceutique risque de ne plus être viable avec le modèle actuel, axé sur les petites molécules. Les nouveaux médicaments, issus de la biologie moléculaire et de la chimie organique traditionnelle, ont été les vedettes des vingt dernières années, mais cette tendance s'essouffle. Découvrir de nouveaux médicaments devient de plus en plus long et coûteux. En outre, l'introduction de produits génériques à l'expiration d'un brevet est aisée. Face à cette situation, les sociétés pharmaceutiques innovatrices sont portées à exploiter la protection offerte par les inventions multiples, comme les médicaments combinés à la prestation ou à un système de diagnostic, ou par des procédés de fabrication complexes et difficilement imitables par les fabricants de médicaments génériques. Tous ces facteurs poseront aux

autorités réglementaires des défis qui devront être relevés au plan international, car ces produits sont utilisés partout dans le monde.

Conclusion

Le Canada, étant donné sa population, n'a pas les moyens d'entretenir des organismes de réglementation aussi grands qu'aux États-Unis ou en Europe. Par conséquent, ses ressources doivent être utilisées le plus judicieusement possible.

Les médicaments à petites molécules, utilisés partout dans le monde, sont très étudiés pour leur innocuité, leur efficacité et leur qualité avec des procédures normalisées et bien établies. C'est pourquoi le Canada devrait s'associer à un organisme de réglementation très réputé, comme la FDA des États-Unis, pour effectuer ces examens très structurés et en partager les constatations.

De plus, nous devrions accroître notre effort collectif dans la recherche sur les résultats afin de nous assurer que les médicaments sont correctement utilisés après leur mise sur le marché; en effet, la surconsommation ou la sous-consommation de médicaments normalement bénéfiques occasionne généralement de nombreux problèmes.

Le Canada devrait réaffecter ses précieuses ressources à l'examen de produits qui sont particuliers au marché canadien, comme les produits dérivés du sang, les organes, les vaccins et d'autres produits biologiques. L'histoire récente prouve que ces produits peuvent faire peser sur la santé des Canadiens des menaces considérables, qui surpassent peut-être celles des médicaments à petites molécules.

En outre, le Canada a besoin des ressources nécessaires pour anticiper les défis en matière de réglementation

qui se poseront avec les nouvelles technologies de l'industrie pharmaceutique et les changements sociaux.

Compte tenu de toutes ces demandes adressées à Santé Canada, l'organisme de réglementation national, nous devrions partager les tâches de réglementation et de prévoyance avec des partenaires de confiance pour que les dossiers propres au Canada soient adéquatement traités.

Renvois

Anderson, C., N. McAuslane, et S. Walker, 2002. "The Impact of the Changing Regulatory Environment on Review Times." R&D Briefing No 35, Centre for Medicines Research, International, Institute for Regulatory Science. <http://www.cmr.org/pdfs/r_d35.pdf>.

Canada, HC (Santé Canada), 2002. "Recherche en santé." <http://www.hcsc.gc.ca/francais/protection/recherche_sante.html>.

———, 2003b. "Biologics and Genetic Therapies Directorate (BGTD) and Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies (Rx&D) Compte rendu." 19 novembre. <http://www.hc-sc.gc.ca/hpfb-dgpsa/bgtd-dpbtg/20031119_rx&d_mm_ati_f.html>.

J-K Carruthers Limited, 2003. *Canada's Regulatory Decision-making performance for Health Products and Foods : An International Comparison*, septembre.

Leboux, Nathalie, 2002. *La Notion de médicament*. Presses universitaires du Septentrion.

Rawson, N.S.B., 2002. "Human resources for the approval of new drugs in Canada, Australia, Sweden, the United Kingdom and the United States, Journal canadien de pharmacologie clinique 9: 73.

Rawson, N.S.B. et K.I. Kaitin, 2003. "Canadian and US Drug Approval Times and Safety Considerations." *The Annals of Pharmacotherapy*. 37: 1403.

Rx&D, 2003. *International Study on Regulatory Drug Approval Processes and Drug Approval Times*.

SECOR, 2003. *Realizing The Full Benefits of the Canadian Innovation-based Pharmaceutical Industry*.

États-Unis, FDA (Food and Drug Administration), 2003. "Executive Summary." *Improving Innovation in Medical Technology: Beyond 2002*. <<http://www.fda.gov/bbs/topics/NEWS/2003/beyond2002/execsumm.html>>.

Wall Street Journal, 2004. « New Cancer Drugs », 26 janvier.

Notes

- 1 Le grand public croit souvent que les organismes de réglementation mettent eux-mêmes les médicaments à l'essai. Ce qui n'est pas le cas. Les entreprises sont chargées d'intégrer et d'analyser les données recueillies par les établissements médicaux qui procèdent aux essais cliniques. Par contre, les organismes testent la puissance de produits comme les vaccins, qui peut varier d'un lot de production à l'autre.
- 2 Données sur les ressources humaines et renseignements sur les méthodes d'analyse tirés de : Rawson, 2002.
- 3 Outre les retards dus au processus d'approbation, l'accès des fabricants aux marchés canadiens est gêné par les provinces, qui prennent un an ou davantage pour inscrire les nouveaux produits sur la liste des médicaments remboursables. Qui plus est, le Canada n'accorde pas de rétablissement de la durée des brevets et ne protège pas la propriété intellectuelle des innovateurs autant que d'autres pays. Ces obstacles comptent parmi les raisons expliquant pourquoi les investissements de R-D des sociétés pharmaceutiques internationales au Canada se situent en deçà des moyennes internationales. Voir SECOR, 2003.
- 4 Dans un rapport présenté en 1990 au Conseil du Trésor et mis à la disposition de Santé Canada, SECOR propose un mécanisme canado-américain de partage du travail comme moyen d'améliorer l'efficacité dans la réglementation des produits pharmaceutiques.

Vers l'union douanière une analyse de la situation

**Robert (Bob) Kunimoto
Gary Sawchuk**
Projet de recherche
sur les politiques

Robert Kunimoto et
Gary Sawchuk
sont agents principaux de
recherche en politiques au
Projet de recherche sur les politiques.

Introduction

Bien qu'il soit toujours très instructif, le discours sur une plus grande intégration économique du Canada et des États-Unis s'est souvent caractérisé par ses faibles assises empiriques. Par exemple, les tenants d'une intégration économique accrue soulignent volontiers les économies de coûts d'administration et d'observation ainsi que les gains d'efficacité qui découleraient de l'élimination des règles d'origine, des différences d'ordre réglementaire et autres barrières au commerce... mais ils n'ont que peu de données empiriques à présenter pour étayer leurs affirmations.

Le présent article est un sommaire d'une étude présentée à la table ronde PRP-CRSHC du 26 mars 2004. Il a pour objet d'analyser les données empiriques disponibles, particulièrement en ce qui touche à deux questions qui seront d'une importance prépondérante au cours de toute discussion future sur les avantages relatifs d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis, c'est-à-dire les règles d'origine de l'ALENA (ou l'Accord) et les écarts tarifaires entre les deux pays.

Règlement sur les règles d'origine de l'ALENA

Les règles d'origine de l'ALENA coûtent-elles trop cher?

Les règles d'origine servent à éviter que des importations de pays tiers bénéficient des concessions effectuées par les pays signataires d'un accord commercial préférentiel. Ces règles déterminent le pays d'origine d'un produit donné et les conditions de son admissibilité à un traitement préférentiel.

Les frais administratifs liés à l'application, l'administration et la surveillance du système des règles d'origine sont assumés par les gouvernements. Les coûts d'observation, par contre, relèvent des importateurs, exportateurs ou producteurs, selon les exigences des règles d'origine. Ces coûts d'observation comprennent les formalités administratives, comme les formulaires à remplir pour les douanes, et les dépenses d'entreprise associées aux exigences de détermination, de conformité et de preuve de l'origine de produits. Cela couvre les frais de systèmes et programmes informatiques, de tenue des registres, honoraires supplémentaires de courtage, et coûts supplémentaires de comptabilité et de vérification.

Nous continuerons de chercher les obstacles au commerce et à l'investissement afin de les éliminer. En octobre dernier, au cours de la réunion de la Commission du libre-échange tenue à Montréal, nous avons convenu des améliorations suivantes :

- libéralisation accrue des règles d'origine de l'ALENA;
- réduction supplémentaire des coûts d'opérations; et
- analyse de l'éventualité d'une harmonisation tarifaire.

*L'honorable Jim Peterson
Ministre du Commerce extérieur
Allocution à la
Chambre de Commerce du Canada
Le 16 février 2004*

En plus des coûts d'observation, les entreprises encourent des coûts de production ou des coûts économiques lorsqu'elles changent leur méthode de production ou leur combinaison d'intrants uniquement aux fins de répondre aux exigences d'origine.

Krueger a déclaré que [Traduction] « les producteurs canadiens ont, à l'occasion, opté pour le paiement des tarifs douaniers afférents plutôt que d'engager les frais liés à la preuve d'origine » (1995, p. 15). Cette pratique s'est confirmée récemment lors de discussions avec des importateurs et exportateurs canadiens, qui ont déclaré que cette pratique est particulièrement courante dans le cas de livraisons de faible volume, de petites entreprises, ou chez les exportateurs ayant des connaissances limitées en ce qui touche à l'ALENA. En outre, lorsqu'il est difficile pour une entreprise d'obtenir tous les certificats d'origine auprès de ses fournisseurs, il y a fort à parier qu'elle optera pour le paiement des tarifs douaniers de la nation la plus favorisée (NPF) plutôt que de se réclamer de l'ALENA.

Cadot *et coll.* (2002) ont calculé les coûts d'observation pour les entreprises des règles d'origine de l'ALENA rattachés aux importations de produits mexicains aux États-Unis. Ceux-ci s'élevaient à 1,9 % de la valeur des importations en 2000. Parallèlement, Carrère et de Melo (2003), qui ont utilisé des données de 2001 sur les importations de produits mexicains aux États-Unis, ont obtenu pour leur part un coût d'observation de 1,7 % sur ces importations.

Bien que ces estimations permettent de supposer que les coûts d'observation rattachés aux échanges entre le Canada et les États-Unis pourraient également être élevés, les données empiriques précises sont insuffisantes à cet égard. Toutefois, on peut supposer que plus les règles d'origine sont strictes et exigeantes, plus les coûts économiques et d'observation seront élevés.

Les règles d'origine qui varient selon le produit ou l'entente ajoutent considérablement à la complexité et aux coûts de participation et d'administration des accords commerciaux. Le poids de ces coûts est particulièrement lourd pour les petites et moyennes entreprises [...]

Brenton (2003).

Les règles d'origine de l'ALENA sont-elles trop restrictives?

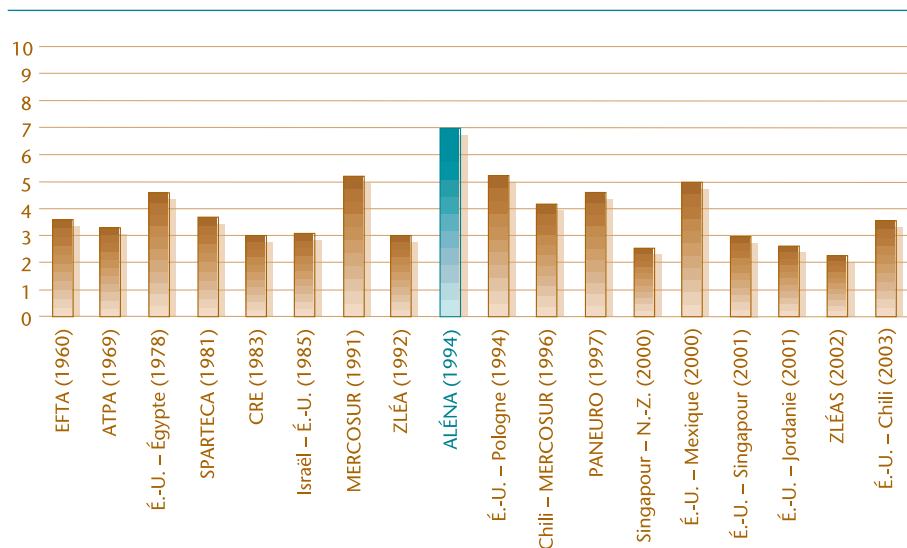
Estevadeordal (2000) a créé un indice de l'effet restrictif de diverses structures de règles d'origine dans le monde. Cet indice s'interprète comme un indicateur du niveau d'exigence d'un système de règles d'origine donné envers les exportateurs. Selon l'échelle de 1 (moins restrictif) à 7 (plus restrictif) de son indice, il appert que les règles d'origine de l'ALENA sont très restrictives; celles-ci affichent en effet une valeur-indice moyenne de 5,1, contre 4,5 dans le cas des règles d'origine pan-européennes et 4,2 dans celui des règles d'origine EFTA-Mexique.

La Commission de la productivité de l'Australie (2003), qui a affiné l'indice de l'effet restrictif des règles d'origine, a pour sa part conclu que les règles d'origine rattachées à l'ALENA sont de loin les plus restrictives (voir Graphique 1).

La nature restrictive des règles d'origine varie considérablement d'un secteur à l'autre. Dans le cas de l'ALENA et de nombreux autres accords de libre-échange, par exemple, les règles d'origine les plus restrictives touchent aux secteurs d'activité politiquement plus sensibles tels le textile et le vêtement, l'automobile et l'agriculture (Estevadeordal, 2000).

GRAPHIQUE 1

Indice du caractère restrictif d'accords commerciaux choisis



Source : Commission de la productivité de l'Australie (2003).

Les importateurs se réclament-ils de l'ALENA?

Les règles d'origine de l'ALENA coûteuses et restrictives incitent à recourir aux taux tarifaires NPF au lieu de ceux de l'ALENA afin d'éviter les coûts d'observation des règles. L'effet restrictif des règles entraîne de ce fait une baisse du taux d'utilisation du tarif préférentiel et réduit les avantages liés à l'accord de libre-échange.

Le taux d'utilisation du tarif ALENA représente le pourcentage d'importations admissibles au traitement prévu à l'ALENA entrant dans un pays membre sous un tarif préférentiel de l'ALENA plutôt que celui des NPF ou de tout autre tarif. L'examen par Estevadoral et Suominen (2004) des données sur les importations aux États-Unis de produits canadiens a démontré que les taux de recours à l'ALENA ont baissé lorsque l'Accord est entré en vigueur dans les secteurs où les règles d'origine sont les plus strictes. Il y a donc un rapport inverse entre le taux d'utilisation et le niveau de l'effet restrictif.

De plus, le taux d'utilisation varie considérablement d'un secteur d'activité à l'autre. Ainsi, le taux est élevé dans le cas des importations aux États-Unis de produits canadiens tels que les huiles et graisses (98 %), le textile et les vêtements (95 %) et les plastiques (93 %), mais il est très faible dans les secteurs des bijoux (15 %), produits du bois (17 %), et pâtes et papiers (26 %). Ces écarts peuvent refléter des facteurs divers : effet restrictif de certaines règles d'origine, écarts inter-sectoriels entre les taux tarifaires des NPF et ceux de l'ALENA, variations sectorielles de l'admissibilité des producteurs au statut de membre de l'ALENA, et le degré de friction commerciale au sein du secteur.

Le recours à l'ALENA varie par ailleurs considérablement entre le Canada et les États-Unis. Ainsi des vingt secteurs étudiés aux fins de comparaison, six affichent un écart de moins de dix points de pourcentage entre les deux

TABLEAU 1

Tarifs de l'ALENA contre tarifs NPF

	Année	Tarif moyen appliqué		Lignes tarifaires franches de droits (% du total)	
		ALENA	NPF	ALENA	NPF
Canada	2000	0,5	4,4	93	49
É.-U.	2000	0,3	4,6	95	35

Source : Rapport sur le commerce mondial 2003, OMC, Tableau IB 13

pays, tandis que six autres affichent un écart de dix à vingt points de pourcentage, et les 8 derniers, un écart de plus de vingt points.

Les raisons de tels écarts n'ont pas été évaluées à ce jour, mais le PRP a entrepris de mener des études exhaustives de données non regroupées sur le taux d'utilisation de l'ALENA au Canada et aux États-Unis, afin de trouver réponse à cette question.

Quelle est l'incidence économique des règles d'origine de l'ALENA?

Des règles d'origine restrictives comporte plusieurs inconvénients. D'abord, dans la mesure où les règles d'origine nuisent aux échanges, les gains de bien-être liés à une zone de libre-échange ne sont pas réalisés. Ensuite, et peut-être surtout, les règles d'origine de l'ALENA pourraient avoir pour effet de favoriser les investissements aux États-Unis, puisque les entreprises multinationales qui cherchent à élargir leurs marchés ont tout intérêt à minimiser l'incertitude et les coûts nuisant au commerce dans le cadre de l'Accord de libre-échange. Cela pourrait donc contribuer à une baisse de la part du Canada des investissements directs effectués en Amérique du Nord.

Troisièmement, des règles d'origine restrictives peuvent inciter les producteurs à utiliser des intrants des pays membres pour satisfaire aux exigences des règles d'origine, plutôt que des

intrants de pays tiers, même s'ils sont offerts à un prix inférieur. Or, les répartitions inefficaces qui découleraient d'une telle distorsion au chapitre des sources d'approvisionnement et d'achat seraient le résultat de telles politiques.

Que nous révèlent les analyses quantitatives au sujet des coûts économiques des règles d'origine de l'ALENA? Dans son mémoire scénario intermédiaire¹, Appiah (1999) a estimé les coûts du bien-être économique des règles d'origine de l'ALENA à 1,5 % à 2,3 % du PIB. L'auteur affirme que plus les règles d'origine sont restrictives, plus les coûts sont élevés en termes de PIB perdu. Cadot et coll. (2002) ont pour leur part utilisé le modèle des exportations mexicaines et évalué un hypothétique ALENA sans règles d'origine; ils ont estimé que l'élimination des règles d'origine entraînerait une hausse de 17,8 % des exportations mexicaines aux États-Unis.

Ghosh et Rao (2004), pour leur part, ont conclu que l'élimination des règles d'origine de l'ALENA entre le Canada et les États-Unis aurait pour effet d'accroître le PIB canadien de 1,0 %, le PIB des États-Unis de 0,1 %, les exportations canadiennes vers les États-Unis de 19,2 % et les exportations des États-Unis vers le Canada de 22,7 %. (Un sommaire de l'étude réalisé par Ghosh et Rao est présenté ailleurs dans le présent numéro d'*Horizons*).

TABLEAU 2**Tarifs appliqués par catégorie OMC et par catégorie SH, 2002**

Total	Lignes tarifaires ¹	Canada ²	É.-U. ³	Écart
CATÉGORIES OMC				
Agriculture	1 263	21,7	9,8	11,9
OMC hors agriculture	7 086	4,2	4,2	0
Catégories SH				
01 Animaux vivants et productions animales	274	55,6	11,4	44,2
02 Substances végétales	438	4,5	4	0,5
03 Huiles et graisses	62	9,3	3,9	5,4
04 Aliments préparés, etc.	498	18,3	13,2	5,1
05 Minéraux	174	1,1	0,7	0,4
06 Produits chimiques	1 102	3,2	3,9	-0,7
07 Plastiques et caoutchouc	370	4,2	3,7	0,5
08 Cuir et peaux	227	3,2	4,3	-1,1
09 Bois et articles	113	2,6	2,2	0,4
10 Pâtes, papiers, etc.	194	0,6	0,5	0,1
11 Textiles et articles	1 421	9,8	9,6	0,2
12 Chaussure, coiffure	104	11,6	13,5	-1,9
13 Articles en pierre	185	3,4	5,1	-1,7
14 Pierres précieuses, etc.	65	2,3	3	-0,7
15 Métaux de base et produits de métal	893	2,2	2,3	-0,1
16 Machinerie	1 423	2	1,6	0,4
17 Matériel de transport	238	5,2	2,6	2,6
18 Matériel de précision	345	1,9	3,1	-1,2
19 Armes et munitions	32	3,9	1,5	2,4
20 Marchandises et produits divers	197	5,2	3,2	2
21 Œuvres d'art, etc.	9	1,4	0	1,4

1 Nombre de lignes tarifaires canadiennes

2 OMC (2003) Rapport sur les politiques commerciales, Canada

3 OMC (2004) Rapport sur les politiques commerciales, États-Unis

Évaluation globale des règles d'origine de l'ALENA

Les données empiriques disponibles tendent à démontrer que les règles d'origine de l'ALENA donnent lieu à des coûts économiques élevés et non prévus, et que ces coûts réduisent les bénéfices économiques nets attendus des échanges commerciaux. Les études menées à ce jour révèlent que les règles d'origine de l'ALENA sont relativement onéreuses et restrictives, que le recours aux conditions préférentielles de l'ALENA est inférieur aux prévisions, et que les coûts économique des règles d'origine de l'ALENA sont élevés.

Une union douanière entre le Canada et les États-Unis

À la base, la création d'une union douanière exigerait la négociation et l'application d'un tarif extérieur commun (TEC) sur les importations en provenance de pays tiers. Cette union douanière devrait également compter comme éléments clés des politiques de commerce extérieur harmonisées, une entente de répartition des droits de douane perçus aux frontières, des procédures douanières compatibles. Et, bien sûr, ces éléments devront s'appuyer sur une solide structure de gouvernance.

Comparaison des tarifs NPF/NTR entre le Canada et les États-Unis

La complexité de la négociation et de l'instauration d'un tarif extérieur commun dépend dans une large mesure de l'ampleur de l'écart entre les tarifs extérieurs de chacun des pays, et des accords commerciaux préférentiels qu'ont passés les pays membres avec des pays tiers. S'il y avait un système de TEC Canada-États-Unis, les règles d'origine de l'ALENA n'auraient plus de raison d'être dans le cadre des échanges bilatéraux. Des droits seraient perçus sur les importations de pays tiers, selon les tarifs communs, et les recettes perçues seraient réparties entre le Canada et les États-Unis conformément à une entente de répartition formelle.

Selon les données de 2000 (tableau 1), le tarif NPF moyen du Canada, à 4,4 %, s'approche déjà du tarif NPF/NTR (relations commerciales normales) moyen des États-Unis, qui est de 4,6 %². De plus, 49 % des lignes tarifaires NPF du Canada (p. ex. les biens échangés) sont franches de droits, contre 35 % des lignes tarifaires NPF/NTR des États-Unis. Les taux tarifaires en vertu de l'ALENA sont très faibles dans les deux pays, ce qui se traduit par un ratio de préférence ALENA élevé, soit le taux NPF moins le taux ALENA.

L'analyse des données de 2002 sur les tarifs classés en catégories SH (tableau 2) révèle que les écarts entre les tarifs NPF/NTR au Canada et aux États-Unis sont en général plutôt faibles. Le Canada applique un tarif moyen de 6,8 %, et les États-Unis de 5,1 %, soit un écart de 1,7 point de pourcentage. Toutefois, cet écart découle essentiellement des tarifs élevés sur les importations agricoles au Canada. La catégorie non agricole de l'OMC, qui représente 85 % des lignes tarifaires canadiennes, ne montre aucun écart entre les taux moyens appliqués au Canada et aux États-Unis, tous deux de 4,2 %.

Des 17 catégories hors agriculture, neuf catégories représentant 81 % des lignes tarifaires canadiennes hors agriculture et 68 % de toutes les lignes tarifaires canadiennes, affichent un écart Canada-États-Unis de moins de 1 point de pourcentage.

Cela laisse supposer un nombre élevé de catégories à l'égard desquelles les taux NPF/NTR Canada-États-Unis sont assez proches pour qu'une harmonisation des tarifs et l'élimination des règles d'origine puissent se faire sans heurts.

L'ALENA prévoit déjà un équivalent d'union douanière dans les secteurs des ordinateurs et périphériques où, grâce à une des caractéristiques propres à l'ALENA, les trois pays membres ont éliminé ou graduellement harmonisé leurs tarifs respectifs. Une fois en territoire d'ALENA, ces articles peuvent circuler entre le Canada, le Mexique

et les États-Unis en franchise de tout droit supplémentaire.

Avantages économiques d'un éventuel tarif extérieur commun

Étant donné que les tarifs du Canada et des États-Unis sont déjà relativement bas et comparables, les gains économiques à tirer de l'adoption d'un tarif extérieur commun sont largement inférieurs aux gains associés à l'élimination des règles d'origine de l'ALENA. À titre d'exemple, Ghosh et Rao (2004) ont étudié l'incidence qu'aurait une union douanière entre le Canada et les États-Unis et ont évalué que les gains économiques d'une harmonisation tarifaire pour le Canada ne représenteraient qu'un maigre 0,1 % du PIB³. Quant aux États-Unis, ils en tireraient un avantage encore moindre.

Dans l'ensemble, toutefois, le gain combiné pour le Canada de l'instauration d'un tarif extérieur commun et de l'élimination des règles d'origine entre le Canada et les États-Unis, pourrait atteindre près de 1,1 % du PIB, soit environ 12 milliards \$, sur la base du PIB de 2002. Cela constituerait un gain annuel permanent. L'avantage économique combiné pour les États-Unis équivaldrait à une hausse de 0,12 % du PIB, soit 13,5 milliards \$US, sur la base du PIB en 2002.

Conclusion

Les questions entourant la création d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis, qu'une telle union couvre l'ensemble du système économique ou des secteurs d'activité économique choisis, sont d'ordre technique et sont complexes, mais les avantages à tirer d'une entente de ce type sont considérables. Notre analyse préliminaire de certaines de ces questions permet d'énoncer ce qui suit :

- les règles d'origine de l'ALENA sont très restrictives par rapport aux règles semblables ailleurs dans le monde, et imposent des coûts élevés d'observation aux entreprises menant leurs échanges dans le cadre de l'ALENA;

- l'élimination ou la réduction des coûts associés aux règles d'origine de l'ALENA se traduiraient par de nets avantages économiques; et
- les écarts relativement faibles entre les tarifs extérieurs des deux pays permettent de penser que l'instauration d'un tarif extérieur commun n'entraînerait que de faibles coûts d'ajustement, et des effets légèrement positifs. Cependant, les secteurs plus sensibles comme l'automobile, l'agriculture et le textile nécessiteraient une attention particulière.

Sur la base du plan de travail original du PRP (2003), la recherche se poursuit dans ce domaine.

Qu'en pensent les spécialistes?

Le 26 mars 2004, plus de 30 universitaires et représentants du gouvernement se sont réunis à Ottawa pour discuter de questions importantes liées aux règles d'origine de l'ALENA et aux tarifs extérieurs du Canada et des États-Unis. Cette table ronde fait partie d'une série de tables rondes du PRP-CRSHC (Conseil de recherches en sciences humaines du Canada) visant à encourager l'échange et le partage d'information entre les spécialistes du milieu universitaire et ceux qui sont responsables de la conception et de l'élaboration des politiques et des programmes du gouvernement fédéral.

La table ronde a débuté par quatre courts exposés⁴, qui ont fourni des renseignements généraux utiles. Puis, on a donné la parole aux spécialistes et représentants du gouvernement. De grandes discussions sur lesquelles les participants s'entendent presque unanimement ont eu lieu. Trois sujets en ressortent.

Difficultés associées à une union douanière dans le contexte actuel

On a généralement reconnu, du moins pour le moment, qu'il serait difficile de mettre en œuvre une union douanière entre le Canada et les États-Unis et un tarif extérieur commun (TEC) dans le contexte actuel, pour des raisons autant économiques que politiques.

L'auditoire a compris que l'établissement d'une union douanière avec les États-Unis comporte un « coût d'opportunité », aux dépens d'autres problèmes de politiques publiques. Plusieurs participants estimaient que les avantages d'une union douanière, selon les estimations du modèle d'équilibre général d'Industrie Canada, bien qu'importants, étaient tout de même suffisamment minimales pour inciter à la prudence dans l'évaluation des possibilités qui s'offrent pour réduire les conflits commerciaux entre les deux pays (consulter également l'article de Ghosh et Rao dans ce numéro d'*Horizons*).

Le professeur John Whalley de l'Université de Western Ontario et John Helliwell, de la Banque du Canada, étaient tous deux étonnés de constater que les résultats du modèle d'équilibre général étaient relativement élevés. Richard Lipsey de l'Université Simon Fraser a souligné que le Traité de Rome (qui a donné lieu à la création de la CEE, et par la suite de l'UE), présentait des chiffres négligeables. La leçon à tirer est que les modèles globaux d'équilibre général génèrent presque toujours des accroissements faibles du bien-être collectif découlant des changements de politiques. De nombreux participants ont convenu qu'il faudrait étudier les données microéconomiques pour cerner des avantages dynamiques plus importants. Il faut, selon eux, orienter la recherche future vers des analyses plus ventilées, dans la mesure du possible.

John Helliwell a donné plus de détails quant au coût d'opportunité associé à la création d'une union douanière avec les États-Unis. Il a souligné que l'économie américaine perd de son importance par rapport à l'économie mondiale. Mieux vaut quant à lui s'employer à resserrer les liens avec d'autres pays ayant une croissance rapide, par exemple la Chine. Toutefois, tout en convenant que le Canada doit saisir les occasions chaque fois qu'elles se présentent, Bill Robson, de l'Institut C.D. Howe, a néanmoins soutenu que le Canada a grandement

priorités des décideurs américains. Et si les États-Unis manifestaient leur intérêt, le Mexique insisterait probablement pour en faire partie. M. Raynauld a ajouté que les États-Unis ne seraient pas intéressés à discuter de questions n'ayant aucun rapport avec ses préoccupations actuelles, notamment la sécurité intérieure et la guerre au terrorisme.

Toutefois, la professeure Lorraine Eden, de l'Université A & M du Texas, a exprimé une réserve. Il ne faut pas considérer que la porte est complète-

Les participants considéraient la modification des RO de l'ALENA comme un objectif beaucoup plus facilement réalisable à court terme. Essentiellement, les RO compliquent la vie des entreprises, et tout facteur faisant obstacle à la capacité des exportateurs de saisir des occasions entraîne des coûts de bien-être.

profité de nos bonnes relations commerciales avec les États-Unis. Il a fait remarquer que les secteurs qui en ont le plus tiré avantage sont ceux au sein desquels les échanges se sont le plus libéralisés, et que ce sont ces avantages que nous souhaitons généraliser à l'ensemble des secteurs grâce à une meilleure relation avec les États-Unis.

Un important problème soulevé par de nombreux participants et réduisant la probabilité d'une entente bilatérale d'union douanière avec les États-Unis à court terme est le manque d'intérêt apparent de la part des États-Unis, qui se concentrent sur d'autres questions de politiques nationales et internationales. Par exemple, Franco Raynauld, du secrétariat de l'ALENA, a mentionné que si le Canada est le meilleur partenaire commercial de 39 États américains, ces échanges ne représentent qu'une très faible proportion du PIB des États-Unis. Pour cette raison et d'autres événements, une union douanière entre le Canada et les États-Unis ne figure pas parmi les

ment fermée à d'autres discussions sur des formules de rechange avec les États-Unis. Dans l'éventualité où le Chili ou un autre pays voudrait adhérer à l'ALENA, l'occasion de revoir les façons d'harmoniser les tarifs et les règles d'origines (RO) se présenterait alors, et nous pourrions nous diriger vers une union douanière avec les États-Unis.

Enfin, plusieurs participants ont souligné l'éventuelle perte de contrôle sur certains leviers de politique commerciale susceptible d'accompagner la création d'une union douanière. Le maintien d'un TEC obligerait le Canada et les États-Unis à harmoniser leur position à l'égard des pays tiers en matière de politique commerciale, et les deux pays devraient former un front commun dans les discussions multilatérales. Par exemple, la position actuelle du Canada à propos de Cuba et ses anciens liens avec la Chine représentent des secteurs qui risquent de subir les contraintes d'une politique commerciale harmonisée avec les États-Unis.

Qu'en est-il des accords sectoriels?

Malgré les défis de taille que pose une véritable union douanière entre le Canada et les États-Unis, on s'accorde généralement à dire que le Canada pourrait tout de même conclure des ententes spéciales à l'échelle sectorielle. Danielle Goldfarb, de l'Institut C.D. Howe, a avancé que le Canada pourrait construire sur la base des accords spéciaux qui existent déjà dans le secteur des périphériques d'ordinateur, ce qui établirait un précédent pour l'harmonisation des autres secteurs. Elle a ajouté qu'il existe de nombreux secteurs candidats au sein desquels les taux de l'ALENA et de la NPF sont faibles ou similaires. Il faut poursuivre les travaux analytiques sur les possibilités sectorielles. Les travaux de Rolf Mirus constituent, selon elle, un bon point de départ.

David Sheehan, de l'Agence des services frontaliers du Canada, a reconnu qu'il y aurait des avantages à éliminer les RO dans la mesure du possible. Nous avons tendance à consacrer de l'énergie et des ressources là où les droits sont élevés, en raison des incitations apparentées à contourner les RO. Toutefois, à mesure que les tarifs baissent et que les RO sont éliminées, nous pourrions consacrer de nouvelles ressources aux secteurs plus problématiques, tels que les vêtements et les textiles. Benoit Robidoux, du ministère des Finances, a rappelé qu'il demeurerait nécessaire de se pencher sur l'ordre des secteurs, puisque les ententes d'harmonisation conclues dans un secteur sont susceptibles d'influencer les autres secteurs. Chaque secteur reçoit l'apport d'autres secteurs tout en contribuant à ces secteurs et à d'autres encore. Nous devons savoir comment ces autres secteurs seront touchés.

André Downs, du PRP, a lancé une mise en garde. Il a signalé que la simple cueillette des « fruits mûrs » des secteurs les plus faciles à harmoniser ne va pas sans conséquence. Nous resterions devant les secteurs

problématiques, et la capacité du Canada à s'attaquer à ceux-ci serait alors restreinte. Une solution de rechange éventuellement plus prometteuse consisterait à harmoniser tous les secteurs simultanément, ce qui permettrait de faire certains compromis. D'autres participants ont avancé qu'une démarche progressive permettrait aussi de libérer des ressources pouvant être utilisées pour aborder les enjeux de ces secteurs problématiques (p. ex., l'agriculture, les textiles, les vêtements), qui ne seront de toute façon peut-être pas des candidats prometteurs avant que l'on constate des progrès en matière de réduction de la protection au sein de l'OMC et d'autres organismes.

Lorraine Eden a également souligné que, à mesure que de nouveaux accords commerciaux préférentiels sont signés et que le système mondial d'ententes régionales se complique, il devient plus difficile d'harmoniser les RO de deux pays. Par conséquent, si cet objectif mérite d'être poursuivi, il est souhaitable d'aller de l'avant le plus tôt possible.

Les RO de l'ALENA : le temps d'un changement

En ce qui concerne les RO, les participants étaient pratiquement unanimes. Ils considéraient la modification des RO de l'ALENA comme un objectif beaucoup plus facilement réalisable à court terme. Essentiellement, les RO compliquent la vie des entreprises, et tout facteur faisant obstacle à la capacité des exportateurs de saisir des occasions entraîne des coûts de bien-être. Les participants estimaient que le Canada doit s'efforcer d'assouplir les RO de l'ALENA.

À vrai dire, le gouvernement du Canada a déjà amorcé le processus. Les ministères des Finances et des Affaires étrangères participent activement à un processus de consultation sur les RO de l'ALENA. En décembre 2003, ils ont invité les Canadiens intéressés à participer à une consultation sur l'harmonisation

des tarifs de la NPF avec les États-Unis et le Mexique et la libéralisation des RO de l'ALENA. Il est essentiel d'obtenir la contribution de l'industrie avant de donner des conseils en matière de politiques sur des questions aussi techniques. Les États-Unis ont aussi reçu des mémoires, et le Mexique terminera bientôt ses consultations. Les trois pays ont convenu de se réunir à Washington en vue de formuler des recommandations d'ici le 1^{er} janvier 2005 quant à la libéralisation des RO de l'ALENA.

Ceci étant dit, il reste des défis à relever. Par exemple, Daniel Schwanen, de l'Institut de recherche en politiques publiques, a fait remarquer que, lorsque l'ALENA a été négocié, on a adopté les RO pour des motifs protectionnistes et d'autres raisons reflétant le pouvoir de négociation de groupes d'intérêts particuliers. John Whalley a réaffirmé que les RO sont assez mal comprises. Elles sont très spécifiques aux produits et correspondent à un processus de négociation répondant à des préoccupations commerciales. Comme M. Schwanen l'a souligné, nous devons être vigilants pour éviter que d'autres barrières protectionnistes ne remplacent les RO.

En plus du sentiment de protectionnisme, John Helliwell a souligné la prédisposition des entreprises pour le marché intérieur. Nous ne devrions ainsi pas espérer de façon réaliste que l'élimination des RO entraînera soudainement de nouveaux investissements des entreprises américaines au Canada. La frontière ne disparaîtra pas, et la prédisposition pour le marché intérieur continuera d'influencer l'emplacement des nouvelles entreprises. Cependant, M. Helliwell a affirmé que la simplification ou l'élimination des RO favoriserait la croissance des échanges tant bilatéraux qu'internationaux.

Les participants à la table ronde ont souligné à maintes reprises les faibles taux d'utilisation de l'ALENA. Évidemment, le caractère restrictif des

RO de l'ALENA en est notamment responsable. La chute des taux de la NPF, qui réduit l'importance de la préférence accordée à l'ALENA, explique aussi ces faibles taux. En outre, plusieurs participants ont fait remarquer à quel point il devait être difficile et coûteux pour les entreprises de recourir à l'ALENA dans le cas des combinaisons complexes de produits. Pour ces produits, il serait difficile de rendre compte de l'origine des pièces

De temps à autre, on a rappelé à l'auditoire que de nombreuses autres questions importantes compromettaient les relations transfrontalières, telles que les différences de réglementation et de normes et les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. C'est pourquoi John Whalley a affirmé que les discussions avec les États-Unis devraient aller au-delà des négociations sur un TEC et les RO, et porter sur d'autres obstacles commerciaux.

sectorielle plus détaillées et ventilées, compte tenu de l'importance des possibilités sectorielles en matière d'harmonisation des tarifs et de libéralisation des RO de l'ALENA. À cet égard, Lorraine Eden a proposé d'évaluer la satisfaction des entreprises du secteur des périphériques d'ordinateur quant aux règles harmonisées dans leur secteur. Elle a proposé de mener une enquête de suivi auprès d'autres industries afin de déterminer de nouveaux candidats à l'harmonisation des RO. Comme l'a souligné Benoît Robidoux, une meilleure compréhension des liens sectoriels permettra d'évaluer en quoi l'harmonisation des RO d'un secteur est susceptible d'influencer les autres secteurs. Les conséquences des RO sur les intrants intermédiaires et le contenu régional de même que sur le déplacement des échanges sont très importantes. Ce type de recherche permettrait également de comprendre les conséquences sectorielles et régionales de l'ALENA.

Il faut axer les recherches analytiques sur les raisons pour lesquelles le recours à l'ALENA est si faible. Il faudrait insister davantage sur la question des petites et moyennes entreprises et des défis supplémentaires qu'elles doivent relever pour profiter des occasions offertes par l'ALENA.

et des intrants intermédiaires. La poursuite de la mondialisation ne fera qu'accentuer ces difficultés. Les problèmes auxquels sont confrontées les petites et moyennes entreprises n'en seraient que plus importants. Comme l'a signalé Lorraine Eden, ces coûts et d'autres encore, tels que les coûts d'observation et d'information, touchent toujours plus durement les petites entreprises.

La question de la gouvernance

En plus des trois questions abordées ci-dessus, plusieurs autres enjeux méritent d'être mentionnés. Le professeur Bill Dymond, de l'Université Carleton, a fait valoir qu'il fallait mener des recherches sur les questions de gouvernance. Il serait bon selon lui de trouver des façons de résoudre les problèmes sans recourir aux traités officiels, que ce soit au moyen d'une union douanière ou d'un autre arrangement « ALENA-plus ». Il a attiré l'attention sur ce qui s'est passé au sein de l'Union européenne, où des institutions officielles ont été créées pendant un certain nombre d'années.

John Curtis, de Commerce international Canada, a aussi souligné que les RO ne prennent pas en compte les services et que, en dehors des politiques commerciales, il existe des questions liées au taux de change et à l'investissement qui constituent également d'importants problèmes.

Mot de la fin et perspectives

Dans le contexte du Projet du PRP sur les liens nord-américains, la table ronde sur l'« évolution vers une union douanière » a été très utile.

Si l'établissement d'une véritable union douanière avec les États-Unis ne constitue pas une possibilité réaliste pour certains participants à ce stade-ci, tous s'entendent pour dire qu'il faut déployer des efforts afin de réduire les effets restrictifs et coûteux des RO sur les échanges bilatéraux entre le Canada et les États-Unis.

Toutefois, selon certains participants à la table ronde, il faudra axer la recherche future sur une meilleure compréhension des RO de l'ALENA. Parmi ces participants figure Danielle Goldfarb, qui propose de mener des recherches analytiques de nature

De plus, la table ronde a permis de cerner de nouveaux problèmes et des défis futurs. À cet égard, il faut axer les recherches analytiques sur les raisons pour lesquelles le recours à l'ALENA est si faible. Il faudrait insister davantage sur la question des petites et moyennes entreprises et des défis supplémentaires qu'elles doivent relever pour profiter des occasions offertes par l'ALENA. Ce type de recherche doit permettre d'examiner les conséquences de l'ALENA dans le cadre des décisions d'affaires et d'investissement.

Si la question de la faisabilité d'une véritable union douanière n'a pas encore été tranchée, les participants ont fait valoir que des occasions de revoir bon nombre de ces questions se présenteront dans tout nouvel élargissement de l'ALENA ou toute entente commerciale régionale concernant le Canada et les États-Unis. Les questions de gouvernance occuperont probablement une part très importante des discussions relatives aux

arrangements « ALENA-plus », et la création d'institutions officielles jouera un rôle dans la définition de l'entente finale. Par conséquent, la recherche doit se poursuivre sur l'importance accrue des institutions et des liens officiels, et sur leur rôle dans le processus d'intégration entre le Canada et les États-Unis.

Renvois

Appiah, Alex Jameson. 1999. « Applied General Equilibrium Model of North American Integration with Rules of Origin ». Thèse de doctorat. Burnaby : université Simon Fraser.

Australie. Commission de la productivité. 2003. « Rules of Origin under the Australia–New Zealand CER Trade Agreement Interim Research Report », Canberra.

Brown, Drusilla K., Alan V. Deardorff, and Robert Stern, 2003. "Impacts on NAFTA Members of Multilateral and Regional Trading Arrangements and Tariff Harmonization." In *North American Linkages: Opportunities and Challenge for Canada*, dir. Richard Harris, Calgary: University of Calgary Press.

Cadot, Oliver, Jaime de Melo, Antoni Esteveordal, Akiko Suwa-Eisenmann et Bolormaa Tumurchudur, 2002. « Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin », Mimeo.

Carrère, Céline et Jaime de Melo. 2003. « A Free Trade Area of the Americas: Any Gains for the South ». Allocution présentée au troisième forum du *Regional Integration Network*, Uruguay, 15-18 décembre 2003.

Esteveordal, Antoni, 2000. « Negotiating Preferential Market Access: The Case of the North American Free Trade Agreement », *Journal of World Trade* 34, 1.

———, et Kati Suominen, 2004. « Rules of Origin: A World Map and Trade Effects », Mimeo, article présenté lors du forum PRP/CRSHC.

Ghosh, Madanmohan et Someshwar Rao, 2004. « Economic Impacts of a Possible Canada-US Customs Union: A Dynamic CGE Model Analysis ». Ottawa : Industrie Canada.

Krueger, Anne O., 1995. « Free Trade Agreements versus Customs Unions », NBER Working Paper No. W5084, Cambridge, MA: NBER.

Projet de recherche sur les politiques, 2003. « Le Projet sur les liens nord-américains : mise au point du programme de recherche », Document de travail.

Notes

1 Appiah modélise les règles d'origine de l'ALENA comme modification de la classification tarifaire et comme contenu à valeur régionale. Le changement de classification tarifaire s'évalue approximativement en termes de pourcentage accru de valeur ajoutée par unité d'intrant de l'étranger requis pour entraîner le changement de classification tarifaire. Son modèle intermédiaire simule un changement de classification tarifaire équivalant à 30 % de la valeur ajoutée par unité de coût des intrants de l'étranger.

2 En appliquant le tarif NPF à tous les pays du monde entier (à l'exception de la République populaire de Corée et de la Libye), le Canada l'utilise plus comme un taux de base ou un taux non préférentiel. En 1998, les États-Unis a renommé NPF qui devient NTR étant donné que la plupart des nations ont ce statut d'échange avec les États-Unis.

3 Brown et coll. (2003) et Appiah (1999) ont estimé que les avantages globaux et les effets distributifs de l'adoption d'un tarif extérieur commun dépendent de la manière dont ce TEC est calculé. Bien que les résultats de ces deux études soient instructifs, l'inclusion d'un troisième pays (le Mexique) n'offre pas une indication fiable des effets économiques probables d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis.

4 Les quatre exposés suivants présentés à la table ronde sont à la disposition du public sur demande auprès du PRP. Communiquez avec Bob Kunimoto au (613) 943-2401 ou à l'adresse r.kunimoto@prp-srp.gc.ca.

Esteveordal, Antoni et Kati Suominen, 2004. *Rules of Origin: A World Map and Trade Effects*.

Ghosh, Madanmohan et Someshwar Rao, 2004. *Répercussions économiques d'une éventuelle union douanière canado-américaine : résultats de simulations à l'aide d'un modèle EGC dynamique*.

Kunimoto, Bob et Gary Sawchuk, 2004. *Vers l'union douanière : une analyse de la situation*.

Mirus, Rolf et Katrin Hoffman, 2004. *Estimating Potential Savings from Streamlining Tariffs Among NAFTA Partners: An Alberta Perspective*.

Penser l'Amérique du Nord

À l'occasion du 15^e anniversaire de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et du 10^e anniversaire de l'Accord de libre-échange nord-américain, l'Institut de recherche en politiques a tenu, en octobre 2003, son deuxième congrès sur *L'Art de l'État*, dont le thème est intitulé « Thinking North America: Prospects and Pathways. » Les résultats de cet événement seront publiés dans huit folios qui seront diffusés entre mars et octobre 2004. Les folios seront diffusés séparément, mais forment un recueil explorant une gamme variée de questions sur l'Amérique du Nord.

Les folios diffusés à ce jour comprennent :

Fry Earl. « The Role of Subnational Governments in North American Integration », IRPP, 18 mars 2004.

Hart Michael. « A New Accommodation with the United States: The Trade and Economic Dimension », IRPP, 17 mars 2004.

Schwanen Daniel. « Deeper, Broader: A Roadmap for a Treaty of North America », IRPP, 20 avril 2004.

Pour plus de renseignements, veuillez consulter le site Internet de l'IRPP à l'adresse suivante : www.irpp.org.

Répercussions économiques d'une éventuelle union douanière canado-américaine

**Madanmohan Ghosh et
Someshwar Rao¹**
Industrie Canada

Les auteurs travaillent à la Direction générale de l'analyse de la politique micro-économique d'Industrie Canada. Madanmohan Ghosh est économiste et Someshwar Rao, directeur.

Au Canada, les relations canado-américaines font l'objet de nombreux débats publics. Beaucoup d'analystes et d'observateurs politiques ont fait diverses propositions afin d'élargir et d'approfondir l'ALENA, dont les suivantes : l'harmonisation des mesures à la frontière et des procédures relatives aux douanes, à l'immigration et aux réfugiés, une plus grande coopération dans la lutte contre le terrorisme, la reconnaissance mutuelle des procédures et pratiques réglementaires du Canada et des États-Unis, la libre circulation de la main-d'œuvre entre les deux pays, le remplacement des droits compensateurs ou antidumping dans les deux pays par une loi commune sur la concurrence, l'union monétaire ou une devise commune, l'harmonisation des tarifs canadiens et américains vis-à-vis des pays non membres de l'ALENA (tarifs extérieurs communs) et l'élimination des règles d'origine de l'ALENA.

Toutefois, il existe peu d'analyses sur les répercussions économiques de ces diverses propositions de renforcement de l'ALENA. Cet article vise à examiner les répercussions économiques d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis sur les industries canadiennes, à l'aide d'un modèle d'équilibre général dynamique (EGC) visant plusieurs pays et plusieurs secteurs².

Le modèle est calibré selon les données de référence de la base GTAP de 1997 (GTAP 2001). Nous disposons de données GTAP (Global Trade Analysis Project) pour 65 pays et régions, et pour 54 secteurs industriels. Néanmoins, afin de rendre les résultats de simulation plus faciles à gérer, nous avons divisé l'ensemble des données GTAP en sept régions/pays et en huit grands secteurs industriels. Les sept régions sont les suivantes : le Canada, les États-Unis, le Mexique, Mercosur, le reste de l'Amérique latine, l'Europe et le reste du monde³. Les huit principaux secteurs industriels sont : l'agriculture, la transformation des aliments, les industries à forte intensité

de ressources, les industries textile, manufacturière et automobile, la machinerie, l'électronique, ainsi que les services.

Le modèle que nous utilisons repose sur l'hypothèse du plein emploi. De plus, dans ce modèle, l'offre de main-d'œuvre est exogène et ne réagit pas aux changements des salaires réels. Ce qui signifie que l'emploi total à l'échelle de l'économie ne dévie pas des hypothèses de base des simulations. Dans le modèle toutefois, l'accumulation du capital est endogène. De plus, dans les simulations, la structure industrielle de l'emploi et du capital répond aux changements dans les variables économiques.

Les variables monétaires ne jouent aucun rôle dans le modèle. Par conséquent, nous ne pouvons traiter les impacts cycliques sur les marchés des produits et sur le marché du travail à l'aide des modèles EGC. Cependant, ces modèles rendent bien l'effet des politiques commerciales et fiscales sur la nouvelle répartition du capital et de la main-d'œuvre entre les secteurs industriels. Les modèles EGC sont donc en mesure de bien rendre compte du gain global en efficience provenant de cette nouvelle répartition de l'emploi et du capital.

Conception des simulations

L'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange (ZLE) est tolérée en tant qu'exception au principe fondamental de non-discrimination selon l'article XXIV du GATT. Une union douanière regroupe des pays qui éliminent tous les tarifs commerciaux entre eux mais maintiennent des tarifs extérieurs communs sur les échanges avec d'autres pays, qui ne font pas partie de l'union (ce qui déroge techniquement au principe de la nation la plus favorisée). Sur le plan historique, cette exception a été conçue afin de permettre la formation de la Communauté économique européenne (CEE) en 1958. Elle était basée sur le concept selon lequel ces associations, bien que discriminatoires,

ne pouvaient déroger au principe que dans la mesure où ces dérogations auraient un effet équivalent aux politiques et aux pratiques appliquées avant cette entente préférentielle et que cette préférence devait englober « l'essentiel des échanges commerciaux » entre les pays participants⁴.

Afin de simuler les répercussions économiques d'une union douanière canado-américaine, nous commencerons par analyser les répercussions des tarifs extérieurs communs (TEC) du Canada et des États-Unis sur les pays non membres de l'ALENA ainsi que celles de l'élimination de tous les tarifs existants entre le Canada et les États-Unis. Nous avons deux scénarios possibles en ce qui a trait aux tarifs extérieurs communs. Dans le premier, les tarifs extérieurs communs sont assimilés aux droits tarifaires minimum imposés par le Canada et les États-Unis aux pays non membres de l'ALENA dans les grands secteurs industriels. Dans le deuxième scénario, on assimile les droits tarifaires des États-Unis aux tarifs extérieurs communs des deux pays vis-à-vis des pays non membres de l'ALENA.

Dans un troisième scénario, nous simulons les répercussions de l'élimination des règles d'origine de l'ALENA afin de permettre l'importation canadienne et américaine de produits provenant de pays non membres de l'ALENA. Les règles d'origine précisent les conditions d'octroi d'un tel privilège⁵. Selon l'ALENA, l'importateur doit remplir et signer un certificat d'origine des produits et le présenter aux autorités douanières avant qu'on lui accorde un traitement tarifaire préférentiel. Les droits de douanes entre le Canada et les États-Unis sur presque tous les produits admissibles à titre de produits d'origine sont éliminés, et ces droits sont peu élevés ou nuls pour l'échange de ces produits entre le Mexique et les États-Unis. Si un produit n'est pas admissible aux tarifs préférentiels de l'ALENA, il est assujéti aux droits tarifaires de la nation la plus favorisée (NPF).

La justification économique des règles d'origine est qu'elles sont nécessaires pour empêcher le détournement des courants commerciaux et protéger les industries nationales contre les pays non membres. Toutefois, les règles d'origine entraîneront le détournement des échanges des pays non-membres de l'ALENA vers les pays membres, ce qui entraîne une mauvaise affectation des ressources productives dans les pays membres. Par exemple, les tarifs préférentiels en faveur des pays membres de l'ALENA peuvent détourner les choix d'intrants des entreprises d'une source peu coûteuse à l'extérieur de l'ALENA vers une source coûteuse au sein de l'ALENA, ce qui débouche sur un manque d'efficacité sur le plan de la production. En plus de ces allocations peu efficaces des ressources, ces restrictions commerciales entraînent des dépenses administratives importantes pour les importateurs et les exportateurs. De plus, les gouvernements doivent payer les coûts de la gestion des règles d'origine imposées.

L'estimation des coûts d'observation entraînés par ces règles d'origine dans l'Association européenne de libre-échange (AELE) se situe entre 1,4 et 5,7 % de la valeur des exportations (Golfarb, 2003). Si nous appliquons ces mêmes tarifs aux exportations canadiennes vers les États-Unis, le Canada pourrait réaliser des économies de 4 à 18 milliards de dollars annuellement en éliminant les règles d'origine de l'ALENA. Appiah (1999) estime que le coût économique des règles d'origine de l'ALENA pour le Canada se situe entre 0,3 et 3 % du PIB selon la structure du modèle utilisé.

Le modèle que nous utilisons est capable de déterminer les manques d'efficacité dans les allocations résultant du détournement des courants commerciaux provoqué par les tarifs préférentiels. Dans une tentative pour cerner les gains d'une réduction des dépenses administratives des importateurs canadiens et américains, dans le scénario expérimental, nous alignons les taux de la NPF sur les taux de l'ALENA au

Canada, au Mexique et aux États-Unis. Cette hypothèse repose sur une observation faite par plusieurs analystes, selon laquelle la plupart des importateurs et des exportateurs préfèrent payer la différence de tarif plutôt que d'effectuer tout le travail administratif nécessaire. Cependant, nous reconnaissons que nous risquons de surestimer les gains provenant de l'élimination des règles d'origine avec notre hypothèse de réduction uniforme des tarifs de la NPF par rapport à ceux de l'ALENA. Les gains simulés et les transferts intersectoriels sur le plan de la main-d'œuvre et du capital pourraient être considérés comme des estimations de la limite supérieure. Le manque de micro-données détaillées sur les importations des pays membres et non membres de l'ALENA nous empêche de modéliser les gains d'efficacité de la production résultant de l'élimination des distorsions dans les choix d'intrants des entreprises.

Dans la quatrième et la cinquième simulations, nous combinons le troisième scénario, soit l'élimination des règles d'origine, avec les deux scénarios sur les tarifs extérieurs communs.

Résultats des simulations

Répercussions économiques des tarifs extérieurs communs

La réduction des droits tarifaires entraîne celle des prix des importations et stimule les échanges commerciaux et la consommation au Canada et aux États-Unis. Elle entraîne de plus des transferts intersectoriels de capital et de main-d'œuvre, ce qui débouche sur des gains d'efficacité quant à l'allocation des ressources et de PIB réel.

Les répercussions sur le plan macro-économique sont très similaires dans les deux simulations avec TEC, car la réduction de la moyenne des droits est plus ou moins identique dans les deux scénarios : -0,91 et -0,87 point de pourcentage, respectivement. Le flux des échanges commerciaux augmente de 4 à 5 % dans les deux scénarios. Les prix des produits de consommation

baissent d'environ 1 %, ce qui entraîne une hausse de 0,1 % des dépenses réelles des consommateurs. Le PIB global ou la valeur ajoutée augmente légèrement, entre 0,07 et 0,09 %. Comme il fallait s'y attendre, les gains économiques provenant des tarifs extérieurs communs des États-Unis sont beaucoup plus réduits que ceux du Canada, car la réduction des droits moyens n'est que de 0,08 à 0,23 point de pourcentage. De plus, les échanges commerciaux jouent un rôle bien moins important dans l'économie américaine que dans l'économie canadienne.

Élimination des règles d'origine de l'ALENA

Comme nous l'avons signalé précédemment, on arrive à l'élimination des règles d'origine de l'ALENA en alignant les droits tarifaires de la NPF sur ceux de l'ALENA. Cette opération exige une réduction de 2,11 points de pourcentage de la moyenne des droits au Canada, de 0,6 point aux États-Unis et de 5,72 points au Mexique. Par conséquent, les gains résultant de l'élimination des règles d'origine sont nettement plus élevés que ceux qui proviennent des tarifs extérieurs communs du Canada et des États-Unis. Les échanges commerciaux du Canada augmentent d'environ 13 %, ce qui correspond à un gain de PIB réel ou de valeur ajoutée de 1 %. Le PIB des États-Unis augmente de plus de 0,1 % et celui du Mexique, lui, augmente de plus de 5 % en raison de l'élimination des règles d'origine.

Union douanière

Ce scénario juxtapose les tarifs extérieurs communs et l'élimination des règles d'origine. Les résultats des simulations donnent à penser qu'une union douanière canado-américaine augmenterait le PIB réel du Canada de 1,1 %, celui des États-Unis de 0,1 % et celui du Mexique de plus de 5 %. Comme on s'y attendait, l'offre intérieure de produits de consommation au Canada baisse en raison de

l'augmentation de la pénétration des importations sur le marché intérieur, alors que les exportations américaines au Canada augmentent de plus de 25 %, et les exportations mexicaines de plus de 40 % dans les deux simulations. Par contre, les exportations canadiennes aux États-Unis augmentent également de plus de 25 %.

Les répercussions sur les industries reflètent les changements au niveau des importations et des exportations. Dans les deux simulations d'union douanière, la valeur ajoutée augmente dans tous les secteurs industriels canadiens, hormis le secteur alimentaire, où elle baisse en raison de l'augmentation importante des importations d'aliments. Par ailleurs, les grands bénéficiaires sont le secteur automobile et les secteurs à forte composante technologique. Aux États-Unis, la valeur ajoutée baisse dans les secteurs de l'agriculture et de l'automobile alors que les secteurs de la fabrication et des services y gagnent. Au Mexique, les bénéficiaires seraient le textile, l'automobile et les secteurs à forte composante technologique. Les transferts intersectoriels sur le plan de la main-d'œuvre correspondent aux changements dans la valeur ajoutée et les salaires réels. Au Canada, l'emploi augmentera de façon importante dans les secteurs de l'automobile et de la technologie.

En bref, nos conclusions laissent entendre que les tarifs extérieurs communs et l'élimination des règles d'origine renforceront les liens entre les trois pays membres de l'ALENA et seront avantageux pour les trois. Les résultats des simulations sont très robustes à l'égard des valeurs des paramètres clés de ce modèle.

Renvois

Appiah, Alex Jameson, 1999. *Applied General Equilibrium Model of North American Integration With Rules-of-origin*, thèse de doctorat, Simon Fraser University.

Brenton, Paul, et Martin Manchin, 2003. « Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin », *World Economy*, 26(5): 755-769.

Ghosh, Madanmohan, et Rao Someshwar, 2004. *Economic Impacts of a Possible Canada-U.S. Customs Union: Simulation Results from a Dynamic CGE Model*. Mimeo, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada.

Goldfarb, Danielle, 2003. « The Road to a Canada-U.S. Customs Union: Step-by Step or in a Single Bound? », C.D. Howe Institute Commentary, C.D. Howe Institute.

GTAP, 2001. *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 5 Data Package*. Centre for Global Trade Analysis, Purdue University.

Lavoie, Claude, Marcel Mérette, et Mokhtar Souissi, 2001. « A Multi-sector Multi-country Dynamic General Equilibrium Model with Imperfect Competition », document de travail du ministère des Finances n° 2001-10.

Notes

- 1 Cet article est une version abrégée de « Economic Impacts of a Possible Canada-U.S. Customs Union: Simulation Results from a Dynamic CGE Model ». Les auteurs tiennent à remercier René St-Jacques, économiste en chef à Industrie Canada pour ses judicieux conseils sur une version préliminaire de cet article.
- 2 Le modèle que nous utilisons est une version exhaustive du prototype de Lavoie et coll. (2001).
- 3 Pour notre propos, MERCOSUR comprend l'Argentine, le Brésil, et l'Uruguay (ne disposant pas de données sur l'économie du Paraguay dans notre base, nous n'avons pas tenu compte de ce pays).
- 4 Cet article est une exception majeure au principe de la NPF du GATT et de l'article principal traitant des unions douanières et des ALE.
- 5 Pour un bon aperçu des règles d'origine et de leurs conséquences sur l'intégration régionale, voir Brenton (2003).

Régions économiques en Amérique du Nord

Pierre-Paul Proulx
Projet de recherche
sur les politiques

Le gouvernement fédéral ainsi que les administrations provinciales, régionales et métropolitaines doivent cerner clairement les spécialisations des diverses régions métropolitaines au Canada, mais également à l'échelle nord-américaine, voire mondiale. Il leur faut bien saisir la nature des moteurs de la croissance des villes-régions, et mettre sur pied des initiatives stratégiques qui renforceront leur position concurrentielle afin que celles-ci s'adaptent à l'évolution constante du processus d'intégration économique. Dans le cadre du projet intitulé Liens nord-américains, le PRP mène un programme de recherche sur les régions économiques susceptibles d'aider les gouvernements à atteindre ces objectifs.

Cet article examine les analyses théoriques récentes et les résultats d'études empiriques qui expliquent l'importance grandissante de l'agglomération d'activités économiques dans des grappes industrielles locales-régionales-métropolitaines, transfrontalières (p. ex. dans les provinces et états rapprochés géographiquement les uns des autres) et trans-régionales (situées loin l'un de l'autre mais faisant partie de la même grappe). Les données sur la population, l'emploi, le PIB et le revenu personnel présentées visent à décrire les principales caractéristiques de la recomposition de l'activité économique en Amérique du Nord. Notre programme de recherche est loin d'être terminé et à ce stade, nous visons simplement à fournir un aperçu des questions et hypothèses qui guident la recherche.

Importance grandissante de grappes industrielles locales, transfrontalières et transfrontières

L'intérêt accru que suscitent les régions économiques est fondé sur des notions théoriques et les résultats d'études empiriques récentes, qui révèlent que les régions économiques qui fonctionnent bien, et les grappes industrielles

que l'on y trouve, contribuent de manière positive à la croissance et à la productivité. Ainsi une performance accrue des diverses régions économiques dans une économie nord-américaine de plus en plus intégrée devrait-elle susciter une meilleure performance des provinces canadiennes et du Canada, de l'Amérique du Nord et du monde.

Trois grands facteurs, étroitement liés, jouent un rôle clé dans ce processus d'intégration et ils sont particulièrement pertinents pour bien saisir l'importance grandissante des grappes industrielles, définies en terme de concentration géographique des industries de produits finis, leurs chaînes d'approvisionnement, des autres industries qui partagent avec elles des affinités en technologie ou en capital humain et d'autres organismes d'aide spécifiques, p. ex. les universités, les installations de R&D et les investisseurs en capital de risque¹.

Le premier est le rôle croissant des économies d'urbanisation en général, et des économies de localisation en particulier, dans un contexte exigeant sans cesse de nouvelles innovations, surtout dans les domaines de l'information, du savoir et des technologies. La proximité géographique est plus importante sur le plan de l'innovation technologique. Des analyses récentes de données sur le brevetage ont démontré que les inventeurs ont davantage recours au savoir local qu'au savoir étranger, et davantage au savoir en provenance de régions métropolitaines qu'à celui venant de l'extérieur (Sonn et Storper, 2003).

L'intégration crée au sein des marchés locaux une concurrence entre produits identiques ou semblables en provenance d'endroits différents, et les entreprises doivent innover sans cesse plus rapidement pour pouvoir y faire face. Selon Sonn et Storper, il devient de plus en plus difficile de codifier et de normaliser le savoir à mesure que s'accélère le flux de l'information. Les entreprises d'une même région tissent

Pierre-Paul Proulx est conseiller senior du Projet de recherche sur les politiques et chercheur associé au Centre d'études internationales et mondialisation, Université du Québec à Montréal.

alors des liens entre elles afin de se maintenir au courant de toute nouvelle information utile.

Maskell et Lorenzen (2003) affirment que les grappes industrielles constituent des marchés où marchandises, services et savoir font l'objet d'échanges entre membres du regroupement, ce qui n'empêche pas ceux-ci de traiter avec des fournisseurs et des clients

La participation conjointe des entreprises canadiennes et états-uniennes dans le cadre d'une même grappe transfrontalière voire trans-régionale peut donner à ces entreprises une longueur d'avance sur les entreprises à l'étranger. Ce qui peut constituer un nouvel élément dans une quatrième option commerciale éventuelle pour le Canada.

d'ailleurs. Les grappes industrielles abaissent les barrières à l'acquisition et à l'utilisation du savoir produit ou utilisé localement, ou importé de firmes membres de la même grappe industrielle de l'extérieur. Les nouvelles entreprises se joignant à des grappes industrielles s'évitent l'étape de la cueillette d'information sur le contexte d'affaires régnant en dehors de leur regroupement.

Un deuxième facteur fait des régions et de la spécialisation de leurs grappes industrielles des éléments de plus en plus importants du point de vue d'objectif en matière de politiques. Il s'agit de la tendance croissante des entreprises à restructurer et à relocaliser leurs diverses unités dans des régions spécialisées en production, en finance, ou en commercialisation.

Bien que contre-intuitive, l'analyse quantitative révèle que les réductions de coûts de transmission de l'information, utiles à la localisation à l'étranger d'activités à moindre valeur ajoutée, ont accru l'importance des interactions directes dans les villes et régions, ce qui constitue notre troisième facteur fondamental.

Néanmoins, les entreprises membres de grappes bénéficient d'externalités positives à la fois locales et non locales. Certaines entreprises font partie des grappes nord-américaines voire mondiales. Les plus grandes entreprises en grappes locales agissent également comme structures de réseaux entre les composantes régionales. D'où l'importance pour nous de

distinguer dans ce projet les grappes industrielles transfrontalières (entreprises et institutions situées dans des régions métropolitaines des provinces et états qui sont proches les unes des autres) des grappes industrielles trans-régionales (entreprises situées à une certaine distance les unes des autres, mais reliées par des systèmes technologiques et des chaînes de valeur).

La plus grande capacité concurrentielle des grappes industrielles dans certaines régions canadiennes s'acquiert parfois au détriment des grappes constituées aux États-Unis ou ailleurs à l'étranger. Il ne s'agit cependant pas d'une situation de jeu à somme nulle. La participation conjointe des entreprises canadiennes et états-uniennes dans le cadre d'une même grappe transfrontalière voire trans-régionale peut donner à ces entreprises une longueur d'avance sur les entreprises à l'étranger. Ce qui peut constituer un nouvel élément dans une quatrième option commerciale éventuelle pour le Canada (p. ex. la diversification par l'intégration de grappes industrielles nord-américaines).

Quelques caractéristiques de l'intégration et de la régionalisation en Amérique du Nord

L'étude des données sur la population, l'emploi, le revenu personnel et les flux d'échange des macro-régions, états et provinces, et régions métropolitaines révèle que la recomposition territoriale de l'activité économique est un phénomène continu. Des analyses préliminaires semblent indiquer une baisse dans la région du Nord-est et celle des Grands Lacs (mis à part quelques exceptions au niveau métropolitain), un déclin relié à la dissipation dans la ceinture manufacturière des États-Unis, et une métropolisation accrue.

Tendances démographiques au Canada et aux États-Unis

Entre 1950 et 1996, le pourcentage du total de la population des régions métropolitaines dans le Nord-Est a baissé de 34 % à 20 %, et dans le Midwest de 29 % à 24 %. Le Sud a vu son pourcentage augmenter pour passer de 23 % à 33 %, et l'Ouest de 14 % à 23 % (Pack, 2002).

Une étude récente, effectuée par Rappaport (2003), portant sur le déclin et la croissance des régions urbaines des États-Unis entre 1950 et 2000 a confirmé un déplacement régional de population du Nord-est et du Midwest vers le Sud et l'Ouest, et des grandes villes vers les banlieues, mais à un rythme plus modéré au cours des années 1980 et 1990 que plus tôt. Rappaport a également montré qu'à l'intérieur de chaque région, certaines régions métropolitaines ont augmenté plus vite que d'autres. Les villes enregistrant une baisse continue ont tendance à être situées dans le Nord-est et le Midwest, tandis que celles en augmentation continue se trouvent dans le Sud et l'Est; celles-ci ont également connu une perte de population inférieure à la moyenne dans les banlieues

et une croissance supérieure à la moyenne des régions métropolitaines. Les villes ayant supprimé les baisses de population sont éparpillées dans l'ensemble du pays².

Les données suivantes sur la croissance démographique entre 1980 et 2002 sont tirées de Poitras et Sawchuk (2003). À l'échelle nationale, les taux de croissance démographique sont semblables, soit 1,13 au Canada et 1,10 aux États-Unis, mais l'on constate de grandes disparités entre les régions.

Les taux annuels moyens de croissance démographique dans les provinces ont été les suivants entre 1980 et 2002 :

Croissance démographique annuelle moyenne des provinces, 1980-2002

Provinces de l'Atlantique	0,23 %
Québec	0,62 %
Ontario	1,47 %
Prairies	0,35 %
Alberta	1,61 %
Colombie-Britannique	1,89 %
Territoires	1,60 %

Pendant cette même période, la croissance démographique annuelle moyenne des régions des États-Unis était la suivante :

Croissance démographique annuelle moyenne des régions, É.-U. 1980-2002

Nord-est	0,62 %
Mideast	0,49 %
Grands lacs	0,42 %
Plaines	0,57 %
Sud-est	1,38 %
Sud-ouest	1,96 %
Rocheuses	1,74 %
Extrême Ouest	1,85 %

Au cours de la dernière décennie, c'est-à-dire de 1990 à 2001, les macro-régions d'Amérique du Nord ont connu les taux de croissance démographique les plus rapide, comme suit :

Croissance de la population de macro-régions nord-américaines choisies, 1990-2001

Rocheuses	29,1 %
Sud-ouest	25,8 %
Colombie-Britannique	24,6 %
Sud-est	18,2 %
Extrême Ouest	18,3 %
Ontario	15,5 %
Prairies	12,2 %
Plaines	9,5 %
Grands lacs	9,0 %

Source : PRP, banque de données sur l'Amérique du Nord

Des tableaux présentés ci-dessus, plusieurs points méritent d'être soulignés :

- la présence de la Colombie-Britannique et de l'Ontario dans le groupe des régions à forte croissance démographique;
- certaines régions, telles les Rocheuses et la Colombie-Britannique, ont connu une croissance semblable à celle de la zone du Sud-ouest, généralement considérée comme la région économique en croissance rapide;
- la zone du sud-est affiche un taux plus élevé que celui de l'Ontario. Cette progression soulève la question suivante : l'Ontario commencerait-elle à ressentir les effets de la disparition l'industrie manufacturière, un phénomène observé aux États-Unis, comme nous le verrons plus loin.

Une série de facteurs peut expliquer ces tendances, notamment les salaires et les prix des terres moins élevés dans le Sud, les changements technologiques, l'apparition de l'air climatisé, le vieillissement de la population, la pénétration des exportations, le réseau routier national, les projets sur l'eau, les politiques économiques, et la performance relative des grappes industrielles dans différentes régions, une hypothèse que nous vérifions dans le cadre de notre projet.

Évolution de l'emploi et du PIB à l'échelle régionale : macro-régions, provinces et États

L'emploi total a augmenté comme suit entre 1990 et 2002 dans les macro-régions et les régions métropolitaines :

Croissance de l'emploi dans des territoires choisis, 1990-2001

Sud-ouest	43,09 %
Rocheuses	42,97 %
Sud-est	25,10 %
Colombie-Britannique,	24,89 %
Extrême Ouest	20,01 %
Plaines	19,96 %
Prairies	18,42 %
Grands lacs	16,04 %
Ontario	14,89 %
Québec	10,06 %
Provinces de l'Atlantique	8,96 %
Mideast	8,93 %

Source : PRP, banque de données sur l'Amérique du Nord

Étant donné que les cinq premières macro-régions sont les mêmes dans les deux cas, il existe une corrélation positive entre le taux de croissance de la population et celui de l'emploi tels qu'indiquent les tableaux ci-dessus. Le fait que l'Ontario se situe au sixième rang en terme de croissance de la

population, et au neuvième en terme d'emploi, montrent que les effets de l'intégration nord-américaine commencent à l'influencer négativement, comme c'est le cas de la région des Grands lacs, situé au neuvième rang à la fois en terme de croissance de la population et de d'emploi.

Croissance du PIB réel dans les macro-régions des É.U., États, et régions métropolitaines entre 1989 et 2001³

Entre 1989 et 2001, le Produit intérieur brut réel (PIB) des États-Unis s'est accru de 3,0 % par année en moyenne⁴.

La sous-région des Rocheuses, qui comprend les États du Colorado, de l'Idaho, du Montana, de l'Utah et du Wyoming, a connu la croissance la plus forte (5,0 %). La sous-région des Grands lacs a connu une croissance inférieure à la moyenne nationale (2,7 %), et que la région du Nord-est est la macro-région qui a enregistré la croissance la plus faible (2,3 %).

Les données sur la croissance du PIB entre 1997 et 2002 compilées au niveau des metropolitan statistical area (MSA) et central metropolitan statistical area (CMSA) révèlent que les taux de croissance les plus élevés, soit entre 35 % et 42 %, ont été constatés à Austin, Denver, Houston et San Diego, régions métropolitaines toutes situées dans le sud-ouest des États-Unis.

Les taux de croissance du PIB les plus faibles, soit dans la fourchette de 17 % à 20 %, ont été constatés dans les villes du nord du pays, près de la frontière canadienne : Buffalo, Cleveland, Detroit et Rochester.

Le déplacement de l'industrie automobile vers le sud et la localisation des activités électroniques de haute technologie dans le sud explique certaines des recompositions territoriales de l'activité économique. L'intérêt pour le gouvernement, c'est de déterminer si la performance du Sud-ouest, en général plus dynamique que celle

observée dans le Nord-est et Midwest, va influencer négativement les provinces canadiennes et les régions métropolitaines dans le contexte d'une plus grande intégration nord-américaine.

Croissance du revenu personnel dans les régions métropolitaines des É.U. entre 1990-2001

Les données sur la croissance du revenu personnel par région métropolitaine entre 1990 et 2001 indiquent que toutes les régions métropolitaines classées dans les dix premières sont situées dans le sud-ouest des États-Unis.

Exception faite de Honolulu, la dernière de la liste de classement des 141 MSA et CMSA que nous examinons, les régions métropolitaines des États-Unis situées à proximité de la frontière canadienne figurent au bas de la liste des régions classées selon la croissance du revenu personnel entre 1990 et 2001. Il y a cohérence entre ces données et le transfert au sud de l'activité manufacturière.

Dans les années 1970 et 1980, la croissance moyenne du revenu personnel par habitant des régions métropolitaines était comme suit : 14 % et 19 % pour les 250 MSA, 5 % et 32 % pour les MSA du Nord-est, 13 % et 15 % pour les MSA du Midwest, 18 % et 19 % pour les MSA du sud, et 15 % et 17 % pour les MSA de l'ouest (Pack, 2002). Notons le taux d'augmentation extrêmement élevé des MSA du Nord-est.

Une analyse des données sur le revenu personnel par habitant des années 1990 révèle que Boston occupe la cinquième place parmi les dix premières villes avec une croissance de 69 %, Minneapolis la septième avec 67 % et Seattle, la neuvième avec 65 %. Ces résultats montrent que la description du processus de recomposition territoriale comme étant un simple déplacement vers le Sud-est est insuffisante. Le fait que les grappes

industrielles soient responsables de ces résultats est une hypothèse que nous sommes en train de vérifier.

Il est intéressant de noter, toutefois, que Boston, Minneapolis et Seattle ne se trouvent pas en tête de liste en termes de croissance du PIB et du revenu personnel. Les données révèlent en effet que l'augmentation de la population dans ces trois régions métropolitaines entre 1990 et 2001 a été relativement faible, soit de 18,6 %, 20,7 % et 7,6 % respectivement, contre 55 % à Austin, 51 % à Phoenix, et 43 % à Atlanta et Raleigh. Or, des données plutôt bonnes à court terme par habitant masquent peut-être des difficultés à venir dans ces régions à moyen et à long termes.

Les données sur la rémunération moyenne du salarié entre 1990 et 2001 soulignent par ailleurs le rôle et l'importance des facteurs locaux et régionaux à l'égard de la croissance économique. La présence de Seattle (3^e place) et de Boston (5^e place) dans le classement des régions métropolitaines selon ce facteur révèle le rôle déterminant de l'innovation et des technologies de l'information des régions métropolitaines dans le développement économique.

Dispersion de l'activité manufacturière des États-Unis vers le sud, vers l'ouest et vers des régions non métropolitaines

Une analyse préliminaire confirme les résultats obtenus par Holmes et Stevens, soit que l'activité manufacturière états-unienne s'est déplacée vers le sud, l'ouest et des régions non urbaines du pays (2003).

Le déplacement de certaines usines de l'industrie automobile (soit dans le sud-ouest des États-Unis ou dans les maquiladoras mexicaines, et plus récemment en Chine) illustre bien le modèle qui pourrait toucher d'autres secteurs économiques et grappes industrielles au Canada. Le projet du PRP vise à repérer les grappes et

sous-grappes industrielles au Canada dont la position concurrentielle est assez solide pour se développer et fructifier au nord de la frontière, et ce, dans le contexte du processus d'intégration que l'on connaît. Nous voulons également décrire et comprendre les changements des origines des exportations et importations à mesure que l'effet frontalier diminue (Brown, 2003).

Une intégration accrue pourrait se traduire par une complémentarité croissante des échanges nord-sud et interprovinciaux et certaines régions métropolitaines comme Montréal, Toronto, Vancouver et Halifax, pourraient développer de nouvelles et vigoureuses activités comme points de transbordement multimodal pour le commerce intra-nord-américain et avec l'étranger.

Métropolisation et commerce inter-régional et international

Une proportion croissante du Produit national brut (PNB) tire sa source des régions métropolitaines (métropolisation). C'est ainsi que nous observons une croissance du commerce inter-régional et international.

La population et l'emploi ont augmenté plus rapidement dans les régions métropolitaines canadiennes, alors que les régions situées à plus d'une heure de route des agglomérations urbaines de plus de 500 000 personnes vivent actuellement un déclin démographique (Polèse, 2003). Cette situation découle de l'importance croissante de l'information et du savoir dans nos économies, du rôle des économies d'agglomération qui accompagnent les grappes industrielles (particulièrement dans les secteurs de services), de l'importance de la proximité dans le secteur de la fabrication de produits de moyenne technologie et de technologie de pointe, et des restrictions imposées à l'exploitation des ressources primaires.

Création d'une banque de données sur l'Amérique du Nord

L'une des premières tâches entreprises dans le cadre de notre projet a consisté à créer une banque de données qui puisse décrire les dimensions régionales du processus d'intégration au Canada et aux États-Unis. Nous procédons à la compilation de données harmonisées et compatibles aux quatre niveaux suivants de regroupement :

- Canada et États-Unis;
- macro-régions, c'est-à-dire groupes de provinces et huit ou neuf régions des États-Unis, selon Census ou BEA;
- provinces et États; et
- CMSA et MSA aux États-Unis, et RMR (25/27) au Canada.

Les variables à l'étude sont les suivantes : données démographiques, main-d'œuvre et variables macro-économiques, emploi, salaires, nombre d'entreprises, grappes industrielles, quotients de localisation, indices de spécialisation et de localisation en Amérique du Nord.

Notre banque de données nous permettra de procéder à une estimation empirique des déterminants de l'innovation et de la productivité en régions métropolitaines. Une de nos hypothèses veut que l'ampleur du développement des grappes industrielles et leur localisation aideront à expliquer une partie de l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis.

Par ailleurs, cette banque de données servira au suivi de l'évolution des économies régionales en Amérique du Nord, et à l'évaluation des effets des initiatives stratégiques mises en place.

Statistique Canada et Industrie Canada sont quelques-uns des services qui se sont joints au PRP dans ce projet de création d'une banque de données, qui sera mise à la disposition de tous les ministères du gouvernement fédéral.

Les effets des grappes industrielles sur la performance économique

Les études récentes commencent à documenter, d'une manière acceptable sur le plan empirique, les effets des grappes industrielles en régions métropolitaines sur le niveau et la croissance des salaires, l'innovation, la productivité et les exportations de ces régions.

Dans un article publié récemment sur la performance économique des

régions et des grappes industrielles, Michael Porter (2003) présente les résultats de son analyse de régression multiple :

- près de 30 % de l'écart des salaires entre les régions est lié aux écarts de volume de brevetage (activité essentiellement urbaine);
- les secteurs de services commercialisables offrent des salaires moyens de 20 % supérieurs à ceux offerts dans les secteurs de production commercialisable;

- le salaire local moyen est corrélé au salaire moyen des secteurs des échanges commerciaux (r^2 de 0,69 %);
- les économies des États aux É.-U. étaient en moyenne plus concentrées en grappes industrielles exportatrices en 2000 qu'en 1990, ce qui confirme que la spécialisation est un phénomène en croissance en Amérique du Nord; et
- le salaire moyen et le brevetage sont clairement et nettement liés à la proportion des emplois dans les grappes exportatrices fortes (r^2 de 0,377 %).

Une étude récente, publiée par le Brookings Institute, de quatorze régions métropolitaines des États-Unis abritant des entreprises de technologies de pointe, a révélé que ces entreprises se spécialisent dans quelques produits et technologies (Cortwright et Mayer, 2001). L'examen des données sur la concentration des emplois, les

quotients de localisation, le volume de brevetage et les flux de capital de risque a pour sa part démontré que la spécialisation constitue les caractéristique des régions métropolitaines plus dynamiques.

Ces conclusions, entre autres, sont à la base de la prescription de politique que nous évaluons actuellement voulant que la spécialisation soit essentielle à la capacité concurrentielle des diverses régions canadiennes dans le contexte de l'intégration économique de l'hémisphère nord-américain.

Un nouveau rôle pour les politiques

Il faudra sans doute, pour donner aux régions métropolitaines et provinces canadiennes les moyens d'une concurrence efficace en Amérique du Nord, en Occident et à l'échelle mondiale, adopter de nouvelles politiques dans un ensemble de domaines.

Les politiques adoptées par les administrations fédérale, provinciales et des régions métropolitaines influent sur

le développement des zones urbaines de nombreuses manières interdépendantes, comme l'illustre la figure 1.

En plus des relations intergouvernementales, les politiques sectorielles, d'infrastructure, d'éducation, et d'innovation devraient être revues à la lumière des spécialisations de grappes industrielles développées dans les régions canadiennes.

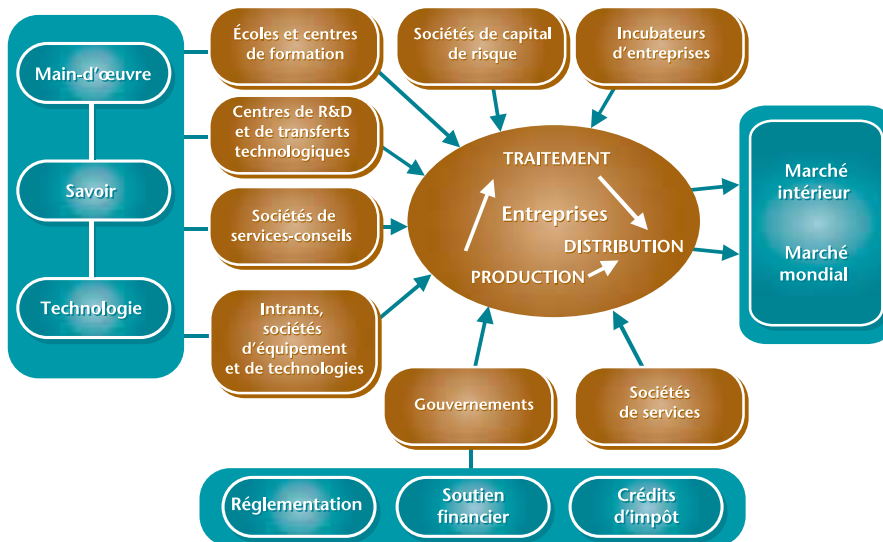
Les gouvernements fédéraux, des États et provinces ainsi que des régions et municipalités, modifient progressivement leur approche en ce qui touche au développement économique. En effet, l'on observe l'attention accrue accordée aux facteurs continentaux, aux déterminants micro-économiques de la croissance, à l'innovation, aux systèmes de production et aux grappes industrielles en région, à l'accessibilité et disponibilité de la technologie, compétences de la main-d'œuvre, disponibilité de capitaux nationaux et investissements étrangers directs, infrastructures multimodales modernes, sans parler des questions liées à la qualité de vie qui attirent et gardent des ressources humaines hautement qualifiées, au capital social et aux préoccupations sociales et environnementales. Nos recherches visent à fournir des renseignements sur ces diverses variables et à estimer leur contribution à la croissance et à la capacité concurrentielle des régions métropolitaines. Le projet du PRP sur les régions économiques devrait, par conséquent, contribuer de manière pertinente aux propositions de politiques visant un meilleur développement économique aux niveaux métropolitain, provincial et national.

Renvois

Acharya, Ram C., Sharma Prakash, et Rao Someshwar, 2003. « Canada-U.S. Trade and Investment Patterns ». In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. Richard G. Harris. Calgary: Calgary University Press.

FIGURE 1

Composantes d'un système de production



Source : Adapté des études de Michael Porter et d'autres sources européennes et américaines.

Acharya, Ram C., Rao Someshwar, et G. Sawchuk, 2003. « An Analysis of Economic Linkages Between Canada and the United States: Indices of Economic Integration ». Article présenté au 17e colloque biennal de l'Association des études canadiennes au États-Unis, Portland, Oregon, octobre 2003.

Brown, W. Mark, 2003. « Overcoming distance, Overcoming Borders: Comparing American Regional Trade », Statistique Canada, document de recherche en analyse économique, n° 008.

Canada, DFAIT (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). 2003. « Fluctuations économiques dans les régions des États-Unis entre 1989 et 2001. » Le commerce *canadien en revue, deuxième trimestre de 2003*. www.dfait-maeci.gc.ca/eet/pdf/TQ22003-fr.pdf.

Coulombe, S., 2003. « International Trade, Interprovincial Trade and Canadian Provincial Growth », programme de publications de recherche, Industrie Canada, document de travail n° 40.

Cortwright, J., et H. Mayer, 2001. *High Tech Specialization: A Comparison of High Technology Centres*. Institute of Portland Metropolitan Studies, Portland State University and Brookings Institution, Survey Series, janvier.

Courchene, Thomas J., 2003. « Regions in North American Integration », *The North American Journal of Economics and Finance* 14 (2): 263-285.

Drennan, Matthew P., 2002, « The Information Economy and American Cities », The Johns Hopkins University Press.

Fezer, Edward J. et Stuart H. Sweeney, 2002. "Theory, Methods and a Cross-Metropolitan Comparison of Business Clustering." In *Industrial Location Economics*, ed. P. McCann, Cheltenham: Edward Elgar.

Gu, Wulong et Gary Sawchuk, 2003. « Canada's Growing market Integration with the US-With a Focus on Trade » *North American Journal of Finance and Economics*.

Hale, G. E. « L'adaptation à l'intégration nord-américaine, un défi pour le fédéralisme canadien ». *Horizons* 6 (3).

Holmes, Thomas J. et John J. Stevens, 2003. « Spatial Distribution of Economic Activities in North America », polycopie, disponible au holmes@econ.umn.edu ou John.J.Stevens@frb.gov

Hufbauer, G., et J. Schott, 2003. « Prospects for North American Economic Integration: An American Perspective Post-9/11 ». *The Border Papers*. Institut C.D. Howe, Commentaire.

Joung, Yeo, et Angela N°, 2002. « Agglomeration Effects in the Diffusion of Advanced Manufacturing Technologies », université de Toronto, 20 novembre 2002, polycopie.

Maskell, P., et M. Lorenzen, 2003. « The Cluster as Market Organisation », Unité danoise de recherche sur la dynamique industrielle (DRUID) document de travail n° 03-14.

Nicholson, Peter J., 2003. « De la Croissance : Rendement et perspectives économiques à long terme du Canada », *Observateur international de la productivité* 7, automne 2003.

Pack, Janet Rothenberg, 2002. *Growth and Convergence in Metropolitan America*, Brookings Institution.

Poitras, F., et G. Sawchuk, 2003. « North America and Canada's Regions, Facts, Trends and Issues », Exposé en PowerPoint, 5 décembre 2003.

Polèse, Mario, 2003. Allocution présentée à Industrie Canada en qualité de conférencier invité.

Porter, Michael, 2003. « The Economic Performance of Regions, Measuring the Role of Clusters », assemblée annuelle du The Competitiveness Institute, Gothenburg, Suède, 19 septembre 2003.

Projet de recherche sur les politiques (PRP), 2003. « Capital social : Miser sur une approche fondée sur les », octobre 2003, Document de travail préliminaire.

Proulx, Pierre-Paul, 2003. « Cities, Regions and Economic Integration in North America », in R. Harris, *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*. Calgary : Presses de l'université de Calgary.

Rappaport, J., 2003. « U.S. Urban Decline and Growth 1950 to 2000 », Banque fédérale de réserve de Kansas City.

Schumer, Charles, et Roberts Paul Craig, 2004. « Second Thoughts on Free Trade », *New York Times*, page en regard de l'éditorial, 6 janvier 2004.

Sharpe, A., 2002-03. « Why Are Americans More Productive Than Canadians », Centre d'étude du niveau de vie, rapport de recherche.

Sonn, J.W., et M. Storper, 2003. « The increasing importance of geographical proximity in technological innovation: An analysis of U.S. Patent Citations, 1975-1997 », article rédigé en vue de la conférence *What Do we Know about Innovation?* In *Honour of Keith Pavitt*, Sussex, 13-15 novembre 2003.

Sulzenko, Andrei, 2003. « L'économie de l'intégration américaine, une vision canadienne », *Horizons* 6 (3), p. 35-40.

Wall, H., 2002. « NAFTA and the Geography of North American Trade ». Banque fédérale de réserve de St. Louis. Document de travail 2000-017.pdf, version révisée en juillet 2002.

Notes

- 1 À ce stade de notre projet de recherche, nous nous concentrons sur les grappes industrielles locales, régionales et métropolitaines et nous analysons les données pour les institutions politiques et administratives (p. ex. provinces, états, et régions métropolitaines). Les régions économiques ne correspondent vraisemblablement pas avec les institutions politiques et administratives; par conséquent, notre intérêt dans les travaux qui traitent de l'identification des régions économiques (p. ex. Fezer et Sweeney, 2002).
- 2 Les villes du Nord-est et Midwest suivantes ont renversé les baisses : Providence, Boston, Jersey City, Worcester, St. Paul, New York City, Minneapolis, Chicago, et Kansas City.
- 3 Cette section provient du MAECI (2003).
- 4 Données BLS des États-Unis sur le PIB réel, 1996=100. La méthode utilisée exclut la rémunération du personnel des forces armées et des fonctionnaires en poste en dehors des États-Unis.

Le Canada, les États-Unis et leurs valeurs

situations distinctes, copies conformes ou fierté nationale reposant sur d'infimes différences?

Christian Boucher¹
Projet de recherche
sur les politiques

Christian Boucher est un agent principal de recherche en politiques qui travaille pour le Projet de recherche sur les politiques.

« Il est normal pour [...] des groupes de personnes semblables d'exagérer leurs différences par ailleurs minimales et superficielles. Plus ils se ressemblent, plus ces groupes chercheront des moyens à se distinguer l'un de l'autre [...] le fait de s'unir face aux autres est un comportement humain normal. » – Sigmund Freud, sur le narcissisme des petites différences, 1930.

La comparaison entre le Canada et les États-Unis provoque toujours de vifs débats au sein de la communauté des chercheurs et praticiens dans le domaine des politiques publiques. En ce dixième anniversaire de l'ALÉNA, l'étendue des similitudes et l'écart entre les systèmes de valeurs et les croyances, ainsi que leur évolution au cours de l'histoire, sont aussi importants qu'opportuns aux fins de l'élaboration des politiques. L'on connaît les deux grandes approches en la matière. D'abord la thèse de l'inévitable convergence des valeurs canadiennes vers les valeurs américaines, parallèlement à l'intégration croissante de l'économie canadienne à celle de son voisin du Sud (Inglehart et coll. 1996; Simpson, 2000; Pastor, 2001). Et la thèse de l'imprévisibilité ou le mythe de la convergence des valeurs (Lipset, 1990; Adams, 1997 et 2003 a et b). Par ailleurs, la plupart des disciplines liées aux questions de société ont leur propre explication de la trajectoire des valeurs canadiennes et américaines au cours des deux dernières décennies. Mais existe-t-il entre ces deux thèses des différences qui ne soient purement sémantiques?

La majorité des analystes conviendrait que, globalement, le Canada a plus de choses en commun avec les États-Unis qu'avec les autres pays du G8. Néanmoins, les tendances que suivent les valeurs et croyances au Canada et aux États-Unis, que ce soit au rapprochement ou à l'éloignement, ont une incidence marquée sur les politiques adoptées au Canada. Les liens les plus directs portent sur l'identité nationale, le développement

économique régional, la collaboration des institutions et une intégration économique accrue. Le présent article a pour principal objectif d'examiner les caractéristiques communes ou au contraire carrément divergentes des deux sociétés, au moyen principalement des systèmes de valeurs et des croyances de la population, et d'évaluer la trajectoire pendant la période d'intégration économique accélérée des vingt dernières années.

Perspectives sur l'évolution des valeurs au Canada et aux États-Unis

Sans doute l'argument de la « réglementation » est-il celui qui a été le plus utilisé au cours des dernières décennies pour souligner les divergences de valeurs entre les deux pays. Ainsi, l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* en 1969, puis les travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, et enfin la *Loi sur le multiculturalisme canadien* en 1985, ont souvent été cités en exemples des différences entre le Canada et les États-Unis. Par contre, l'introduction, en 1981, de la Charte canadienne des droits et libertés, qui restreint le pouvoir de l'État au profit d'une protection juridique accrue des droits individuels, a souligné l'américanisation du Canada aux yeux de certains observateurs. Plus récemment, le Canada s'est démarqué à divers égards : contrôle des armes à feu, décriminalisation de la marijuana, mariage de conjoints du même sexe, protocole de Kyoto et guerre en Irak. Le sondeur Frank Graves (2003) a soumis l'hypothèse que [Traduction] « la nouvelle trajectoire nord-américaine a peut-être dévié par suite des décisions distinctes des pays nord-américains au sujet de questions telles que la ratification du protocole de Kyoto et la guerre en Irak », mais, résultats de sondages à l'appui, il semble que les « principaux différends (récents) en matière de politiques n'aient pas eu d'effet négatif important

ou durable sur les perceptions entre les deux pays; aux États-Unis, cela n'a duré qu'un temps. »

D'autres ont avancé l'argument « historique » pour étayer leur thèse de deux pays différents. Ainsi Lipset (1990) attribue les divergences de valeurs entre le Canada et les États-Unis aux circonstances distinctes qui ont entouré la fondation de chacun des pays, puis à leur parcours historique respectif. Le sondeur Michael Adams suit un raisonnement semblable, affirmant que le Canada et les États-Unis sont [Traduction] « fondamentalement distincts », « l'ont toujours été », et que « [les deux pays] ont été séparés à la naissance, puis structurés et dirigés de manières différentes ». Adams laisse également entendre que les principes de base des constitutions et de l'évolution des nations ont divergé dès le départ. Ainsi la vie, la liberté et la poursuite du bonheur sont au cœur de la tradition constitutionnelle américaine, alors que le cadre constitutionnel canadien se fonde essentiellement sur des valeurs de paix, d'ordre et de bonne gouvernance. Adams poursuit en affirmant que le Canada s'est bâti sur fonds de compromis tandis que les États-Unis se sont construits par voie de conquête. Le Canada a vécu des révoltes et les États-Unis une guerre civile, qui divise encore à ce jour le Nord et le Sud. Pour citer le président Mackenzie King, « si certains pays ont trop d'histoire, le Canada, lui, a trop de géographie. Contrairement aux États-Unis, nous avons peu de hauts faits à célébrer : ni révolution, ni déclaration d'indépendance, ni guerre civile pour libérer les esclaves »².

Certains observateurs ont privilégié l'argument « structurel » pour appuyer la thèse de la divergence. Ainsi, selon Horowitz (1973), les écarts entre les systèmes de valeurs pourraient être attribuables en premier lieu aux différences structurelles fondamentales entre les deux pays. Ainsi, prétend-il, le Canada [Traduction] « s'est développé plus lentement et a mis plus

de temps à rejeter les valeurs et le style de vie caractérisant une société moins industrialisée, et encore surtout agraire ». Ce raisonnement suppose que, si le Canada et les États-Unis se rapprochent sur le plan structurel, leurs valeurs devraient également converger. Les deux dernières décennies ont offert plusieurs exemples d'une telle convergence sur le plan structurel. Pensons aux domaines des études

L'argument de l'« interdépendance » tient la route à plusieurs niveaux d'étude, mais il se définit dans une large mesure sur le plan économique et soutient la thèse de la convergence des valeurs. Sur le plan économique, les deux pays ont certainement les liens commerciaux bilatéraux les plus étroits dans le monde (Fry, 2003). Chacun représente pour l'autre la plus grande source d'importations et

L'immensité géographique, la densité démographique relativement faible et les ressources moins abondantes du Canada le rendent plus étroitement tributaire de l'engagement de l'État dans le processus économique afin de fournir des services n'intéressant pas le capital privé ou pour lesquels il n'existe pas de marché rentable.

post-secondaires, de la place des femmes sur le marché de l'emploi, du vieillissement de la population, de l'accès aux ordinateurs et à Internet. Ces quelques indicateurs témoignent d'une tendance marquée au cours des deux dernières décennies. Selon d'autres penseurs, comme Lipset (1990), les facteurs structurels comme l'écologie, la démographie et l'économie ont exercé une influence prépondérante sur l'évolution des valeurs et des perceptions à l'égard des gouvernements des deux côtés de la frontière. L'immensité géographique, la densité démographique relativement faible et les ressources moins abondantes du Canada le rendent plus étroitement tributaire de l'engagement de l'État dans le processus économique afin de fournir des services n'intéressant pas le capital privé ou pour lesquels il n'existe pas de marché rentable. Aux États-Unis, l'on a accordé moins d'importance à l'engagement de l'État en matière économique et de protection contre un voisin puissant. Certains historiens de l'économie avancent même la « théorie laurentienne », selon laquelle le Canada n'aurait pas survécu comme pays sans l'intervention de l'État et ses liens économiques avec l'Europe.

d'exportations, le volume des échanges a triplé au cours des dix dernières années, et il a sextuplé depuis vingt ans (MAECI, 2003). En outre, l'on sait que le volume des investissements des Canadiens aux États-Unis, et des Américains au Canada, est très élevé. Les échanges canado-américains se sont accrus à un rythme beaucoup plus rapide que les échanges interprovinciaux au cours des années 1980 et 1990 (Coulombe, 2003), mais depuis 2000, les économies régionales au Canada comptent davantage sur les échanges interprovinciaux comme source première de croissance (Statistique Canada, 2004). Plus des deux tiers du commerce de marchandises entre les États-Unis et le Canada constituent, de fait, des échanges intrasociétés (MAECI, 2003). Le recours accru aux importations de l'un et l'autre comme intrants destinés à la production d'exportations vers l'un et l'autre pays constitue également une tendance croissante (Schwanen, 2003). Le Canada reçoit la plus grande part de ses droits de propriété industrielle à l'étranger d'investisseurs américains, et les États-Unis les leurs d'investisseurs canadiens (le phénomène est cependant en baisse de part et d'autre). Outre ces liens commerciaux, le Canada constitue le plus grand bassin

TABLEAU 1**Évolution des valeurs au Canada et aux États-Unis**

	Nbre d'éléments	En tête de peloton*	
		1990	2000
I Dimension économique			
1 Perspectives économiques (amélioration sur 1/5 ans)	2	s. o.	s. o.
2 Soutien au marché libre (% de soutien au marché libre)	4	s. o.	Canada
3 Emploi – réalisation de soi (% de 5 sur 5)	5	Canada	Canada
4 Emploi – confort (% de 5 sur 5)	5	Canada	É.-U.
5 Valeur à enseigner aux enfants : sens de l'économie (% important)	1	É.-U.	É.-U.
6 Soutien à la méritocratie (% de soutien)	1	É.-U.	É.-U.
7 Maîtrise de son destin (% d'adeptes de la maîtrise)	1	É.-U.	É.-U.
II Dimension politique			
8 Intérêt pour la chose politique (% très ou relativement intéressés)	1	Canada	Canada
9 Confiance envers les institutions d'État (% de confiance)	4	Canada	É.-U.
10 Confiance envers les institutions non gouvernementales (% de confiance)	4	É.-U.	Canada
11 Sentiment de fierté nationale (% de fierté)	1	Canada	Canada
12 Défense de la patrie (% en faveur)	1	É.-U.	Canada
13 Cosmopolitisme (% local)	1	Canada	É.-U.
14 Attitude en matière de protestation (% en faveur)	5	Canada	É.-U.
15 Priorité des valeurs néo-libérales (% de néo-libéraux)	6	Canada **	Canada
16 Orientations post-modernes (%)	6	Canada **	Canada
17 Éthique environnementale (% en faveur d'une éthique rigoureuse)	3	s. o.	É.-U.
III Dimension sociale			
18 Intolérance situationnelle - plan social (% d'intolérants)	5	É.-U.	É.-U.
19 Intolérance situationnelle - plan racial (% d'intolérants)	2	É.-U.	Canada
20 Permissivité sociale (% estimant que un comportement au moins est justifiable)	4	É.-U.	Canada
21 Bien-être subjectif (% affirmant être bien)	1	Canada	É.-U.
22 Rapport égalitaire dans le couple (% en faveur)	3	Canada	
23 Valeur à enseigner aux enfants : l'attention aux autres (% pour qui c'est important)	2	Canada	Canada
24 Confiance envers les Américains (Canada)/envers les Canadiens (É.-U.)	1	s. o.	É.-U.
IV Dimension morale			
25 Permissivité morale (% pour qui c'est justifiable)	6	Canada	Canada
26 Valeur à enseigner aux enfants : convictions religieuses (% pour qui c'est important)	1	É.-U.	É.-U.
27 Valeur à enseigner aux enfants : laïcité (% pour qui c'est important)	3	É.-U.	É.-U.
28 Foi religieuse subjective (% croyant en Dieu)	1	Canada	É.-U.
29 Pratique religieuse (% allant à l'église au moins une fois par semaine)	1	É.-U.	Canada

Une définition exhaustive de ces mesures peut être obtenue sur demande.

* Les données ont été compilées de la manière suivante : si, par exemple entre 1981 et 1990, les valeurs canadiennes s'approchent du niveau des valeurs américaines en 1981, nous estimons que les Américains sont en tête du peloton par rapport aux Canadiens. Si au contraire pendant cette même période les valeurs aux États-Unis s'approchent des niveaux des valeurs au Canada en 1981, nous estimons que les Canadiens sont en tête devant leurs voisins du Sud. Nous avons compilé ces données pour 1990 et 2000.

** Nevitte (1996).

touristique à destination des États-Unis, qui représentent à leur tour la source la plus importante de tourisme au Canada (Fry, 2003).

Les arguments reposant sur le principe de l'interdépendance peuvent également être étendus à la proximité géographique des États-Unis et du Canada. Comme l'a si bien souligné Krugman, [Traduction] « le Canada est fondamentalement plus proche des États-Unis que de lui-même » (Krugman, 1991). Harris et Schmitt (2001), pour leur part, remarquent que plusieurs provinces canadiennes sont [Traduction] « plus proches des États du nord des États-Unis que de certaines provinces canadiennes éloignées ». Par ailleurs, les infrastructures entre les deux pays constituent un immense réseau de connexions : à l'échelle du continent, réseaux ferroviaire et électrique, pipelines de gaz et voie maritime du Saint-Laurent se déploient de plus en plus dans un axe nord-sud (Fried, 2003). Et à un autre niveau d'intégration, le Canada et les États-Unis ont sans conteste l'intérêt stratégique commun de la défense du continent.

Enfin, l'argument « culturel » s'appuie sur le large éventail de produits culturels des États-Unis et sur le volume élevé d'échanges entre les deux pays en ce qui touche aux médias et aux communications. Les tenants de cet argument sont d'avis que les différences culturelles s'estompent avec les assauts que subit la culture canadienne de la part des médias américains. De fait, environ 80 pour cent de la population canadienne a accès à l'ensemble des grandes chaînes de télévision des États-Unis. Cependant, l'analyse des quelques recherches empiriques menées sur les effets des médias américains sur les valeurs canadiennes ne permettent pas de conclure à un lien décisif (Surlin, 1995). Il semble que les médias américains aient une incidence sur les connaissances des Canadiens (au courant par exemple des questions d'intérêt public aux États-Unis), mais

l'argument est réfutable en ce qui touche à l'incidence des médias américains sur les perceptions, les valeurs, les convictions et les normes.

Données et méthodes

Il n'y a pas de consensus quant à la meilleure manière de déterminer la forme et la substance de ce que l'on appelle les valeurs d'une population. Dans le passé, l'on a utilisé pour ce faire des méthodes qualitatives et quantitatives (analyse des lois, règlements, constitutions et politiques de gouvernements, ententes institutionnelles et mesures telles que le taux de criminalité, le taux de syndicalisation et les sondages). Les questionnaires des sondages constituent finalement l'approche la plus objective, qui permet la comparaison la plus pertinente de périodes et de peuples, ainsi que l'analyse la plus vaste. Nous nous sommes intéressés surtout aux trois vagues des *World Values Surveys* (1981, 1990 et 2000), sur la base desquels aucune évaluation des valeurs

au Canada par rapport aux valeurs aux États-Unis n'avait été menée à ce jour.

À partir des recherches sur les valeurs du grand public menées dans le passé, nous avons élaboré un cadre d'analyse exhaustive des sociétés canadienne et américaine depuis l'instauration de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ). Notre première tâche a consisté à réduire le nombre de données à l'étude et à concentrer notre attention sur un groupe de base d'indicateurs. Nous avons dû procéder en trois étapes. D'abord, nous avons retenu 86 éléments individuels de sondage sur un total de près de 300, en nous fondant sur les trois critères suivants :

- séries chronologiques (avons-nous au moins deux passages dans le temps?);

FIGURE 1

Le virage vers des valeurs post-modernes ou laïques constitue le changement le plus marqué au sein des deux sociétés entre 1981 et 2000

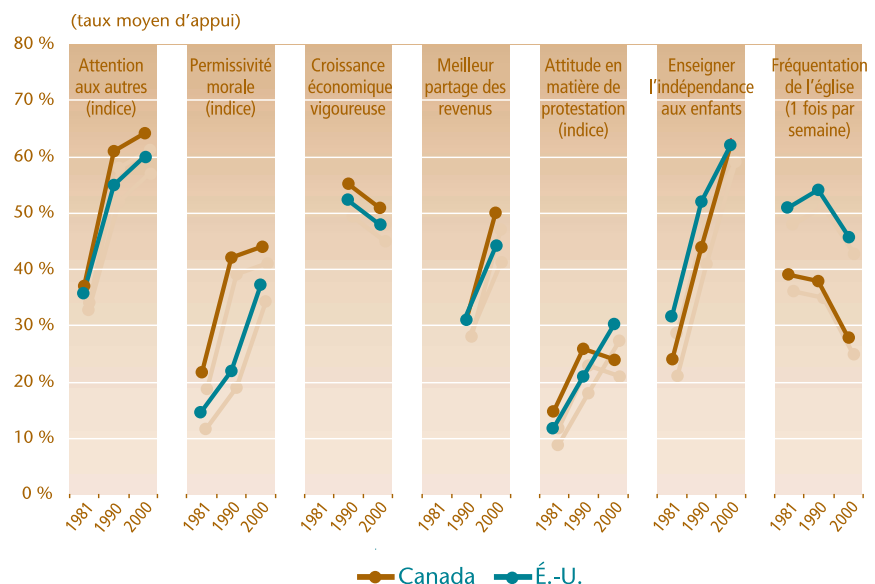
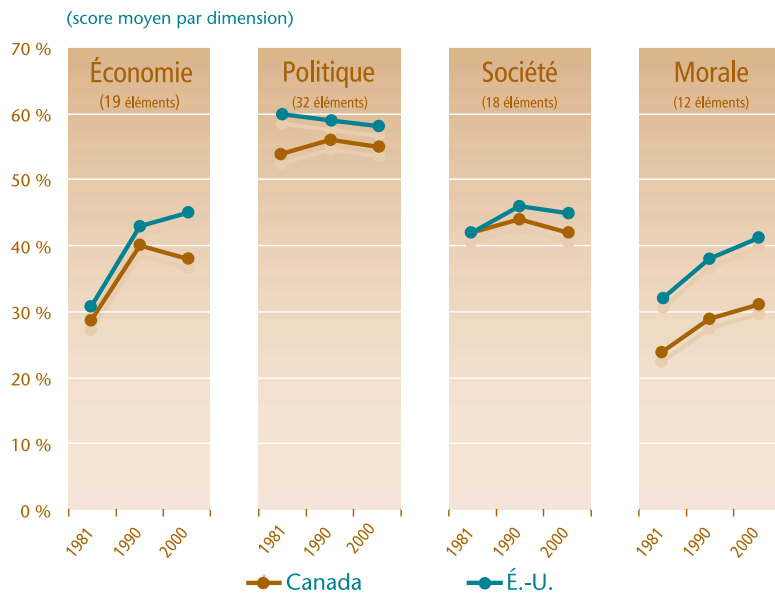


FIGURE 2

Différences entre le Canada et les É.-U. par domaine



- Canada-États-Unis (la question a-t-elle été posée dans les deux pays?); et
- importance (l'ajout de cet élément élargit-il la portée de la recherche?).

Dans un deuxième temps, nous avons regroupé les éléments de sondage retenus en 28 mesures, au moyen d'une combinaison de méthodes, notamment des techniques multidimensionnelles et bidimensionnelles. Enfin, nous avons regroupé les 28 mesures en quatre grandes catégories ou dimensions (économique, politique, sociale et morale). Le tableau 1 présente les 28 mesures et les quatre dimensions.

Analyse

Résumons cet article en six points.

1. Le Canada et les États-Unis ont considérablement évolué au cours des 20 dernières années. Dans certains cas, l'on a observé des mouvements de plus de 30 points de pourcentage en environ vingt ans, ce qui est très significatif et surtout peu courant

dans le domaine de la recherche sur les valeurs. Par ailleurs, l'on constate une grande cohérence dans les changements observés qui, globalement, soutiennent la thèse post-moderne voulant que le Canada et les États-Unis aient développé des approches beaucoup plus progressistes et séculières à l'égard de certaines questions économiques, sociales, politiques et morales. La figure 1 présente un sommaire de quelques éléments de sondage choisis affichant une évolution marquée dans les deux pays de 1981 à 2000, et la figure 2 présente des données plus globales pour chaque dimension sociétale.

2. L'écart des valeurs entre le Canada et les États-Unis est mince; il se situe à environ sept points de pourcentage entre 1981 et 2000. Les différences, observées dans toute une gamme d'indicateurs, sont plus nuancées que divergentes, sauf en ce qui touche aux questions religieuses et morales, où l'on constate des écarts tournant autour

des quatorze points de pourcentage. Cette première série de constatations suit la direction prévue. Après tout, le Canada et les États-Unis entretiennent des rapports privilégiés en matière économique et sociale. Nevitte (1996) a déclaré que dans une perspective globale, le Canada et les États-Unis ont des valeurs très semblables et ont plus en commun qu'avec toute autre nation dans le monde. En somme, les divergences de valeurs entre les deux pays tiendraient davantage à la forme qu'au fond.

3. La trajectoire de l'évolution des valeurs est plus complexe. Selon l'analyse de l'« interdépendance » et « structurelle », et les affirmations de certains des pionniers de la recherche sur les valeurs au Canada et aux États-Unis (Nevitte, Inglehart et Basanez)³, l'on aurait pu s'attendre à constater une convergence des valeurs des deux pays au cours des deux dernières décennies. Or, tel n'est pas le cas. Dans l'ensemble, notre analyse tend à démontrer au contraire que non seulement les valeurs canadiennes et américaines n'ont pas convergé pendant la période de 1981 à 2000, mais les données cumulatives révèlent que ces deux sociétés s'éloignent l'une de l'autre. En effet, Adams (2003), qui a utilisé aux fins de son analyse une série différente de valeurs et de méthodologies, a conclu que les Canadiens se distinguent des Américains dans 73 % des 56 valeurs et, dans le cas de 43 de ces valeurs, l'écart s'est creusé de 1992 à 2000. Or, nos études ont produit des résultats très semblables (des 86 valeurs étudiées pour la période de 1990 à 2000, l'écart se creuse dans 47 % des cas). Ensuite, Nevitte (1996) a découvert que les valeurs des deux pays évoluaient plus ou moins parallèlement dans les données des WVS de 1981-1990⁴. Nous avons pu confirmer ce modèle pour la même période et avec les mêmes données mais

en utilisant des mesures différentes des valeurs. En compilant les données de ce test de parallèles pour la période de 1990 à 2000, nous avons constaté que, dans la majorité des cas, les valeurs entre les deux pays suivaient des trajectoires différentes (11 des 26 cas seulement ont mon-

gence pour la période de 1981 à 2000. En matière politique et sociale, deux conclusions s'imposent. D'abord, la frontière entre divergence et convergence est mince. La figure 2 présente les différences entre le Canada et les États-Unis par domaines clés. Il

laïcité. D'autres chercheurs sont arrivés aux mêmes conclusions à l'égard de la thèse d'une américanisation certaine. Inglehart et Baker (2000), par exemple, ont avancé qu'à l'échelle internationale, cette américanisation se déroule sur le plan superficiel du « Coca-Cola » et du « Big Mac » : *[Traduction]* « globalement, les sociétés en voie d'industrialisation ne sont pas en train de s'américaniser, car leur population demeure attachée à des valeurs et des croyances plus traditionnelles que celles de toute autre société également prospère ».

Notre analyse tend à démontrer au contraire que non seulement les valeurs canadiennes et américaines n'ont pas convergé pendant la période de 1981 à 2000, mais les données cumulatives révèlent que ces deux sociétés s'éloignent l'une de l'autre.

tré une trajectoire semblable), ce qui soutient davantage la thèse de la divergence des valeurs.

Soulignons, car cela est important, que ces différences de trajectoires s'observent dans des domaines signifiants : soutien à la méritocratie, intérêt pour la politique et attitude face à la protestation. Pour la période de 1990 à 2000, le cosmopolitisme et la permissivité sociale affichent une baisse au Canada mais une hausse aux États-Unis, alors que la défense de son pays et la laïcité affichent une hausse au Canada et une baisse aux États-Unis.

4. Les tendances de divergences entre le Canada et les États-Unis ne sont pas clairement tracées, et la distinction entre convergence et divergence est particulièrement ténue depuis les vingt ans, particulièrement en ce qui touche aux dimensions sociale et politique. Dans le cas des questions touchant à la morale, nous avons observé une grande divergence de 1981 à 1990, puis une nette convergence de 1990 à 2000, ce qui établit un écart net de divergence pour la période de 1981 à 2000. En ce qui a trait à la dimension économique, l'on a observé une légère tendance à la convergence de 1981 à 1990, et une tendance prononcée vers la divergence de 1990 à 2000, ce qui donne une tendance marquée à la diver-

est difficile de tirer des conclusions définitives de ces mouvements.

5. Un des axes de raisonnement semble plus clairement défini. L'hypothèse antérieure voulant que *[Traduction]* « les États-Unis montrent au Canada l'image de son propre avenir » (Horowitz, 1973) n'apparaît pas plausible à la lumière de nos données⁵. Le schéma en serait plutôt un de deux pays s'influçant l'un l'autre au chapitre des principales valeurs. Où sont les preuves à l'appui de l'hypothèse du « retard culturel »? Globalement, le tableau 1 démontre que les deux sociétés prennent la tête en ce qui concerne les valeurs partagées à l'échelle nationale. Par exemple, les Canadiens ont pris les devants en 1990 et 2000 dans les domaines suivants : orientation des gouvernements (approches post-moderne et néolibérale), conscience sociale (enseigner aux enfants à faire attention aux autres), permissivité morale, emploi (réalisation de soi), ainsi que fierté nationale et intérêt pour la politique. Quant aux États-Unis, ils ont pris les devants systématiquement en 1990 et 2000 dans les domaines du soutien à la méritocratie, de la maîtrise de son propre destin, des convictions religieuses (à enseigner aux enfants), de l'intolérance situationnelle au plan social, ainsi que du sens de l'économie et de la

Conclusion

En conclusion, cet article laisse entendre que les valeurs canadiennes et américaines ont grandement évolué au cours des vingt dernières années, et que des écarts demeurent à plusieurs égards importants entre les deux pays. Lipset a peut-être eu raison une fois de plus en affirmant, à la fin des années 80, que l'ALÉ n'aurait pas pour effet d'américaniser les Canadiens. Plus récemment, Adams (2004) concluait que *[Traduction]* « l'adoption de l'ALÉNA en 1994 n'a eu aucun effet marqué sur les valeurs sociales des Canadiens ». Ashford et Timms (1992) avaient tiré pareille conclusion de leur analyse de l'évolution des valeurs en Europe pendant la période de 1981 à 1990. Selon ces auteurs, *[Traduction]* « les cultures et positions nationales européennes demeurent vigoureusement différentes en dépit des liens économiques et politiques de plus en plus étroits entre les pays membres de l'UE ». Notre étude démontre que la situation est très semblable en Amérique du Nord.

Malgré tout, au-delà des thèses de sociétés distinctes ou d'inévitables copies conformes, la question demeure : les Canadiens se laissent-ils gentiment bercer par l'illusion narcissique des petites différences? Autrement dit, croyons-nous que notre identité tient plus à l'étendue de ce qui nous distingue des États-Unis

qu'aux valeurs que nous partageons et aux points que nous avons en commun avec nos voisins du Sud?

Qu'en pensent les spécialistes?

Yves Poisson, Forum des politiques publiques

Il est possible de renforcer l'intégration économique nord-américaine tout en préservant l'autonomie nationale, politique, sociale et culturelle. Telle est la conclusion essentielle émanant de la deuxième conférence du Forum des politiques publiques, *Repenser l'intégration nord-américaine*. La conférence s'appuyait sur les résultats d'un sondage portant sur les valeurs et les attitudes au Canada, aux États-Unis et au Mexique face à l'intégration nord-américaine, effectué par EKOS Research Associates. Des conférenciers experts provenant de ces trois pays ont commenté les résultats et partagé leur vision de l'évolution de l'intégration nord-américaine.

L'évolution spectaculaire de l'intégration économique en Amérique du Nord n'est pas un phénomène nouveau. Cette intégration ne s'inscrit pas dans le cadre d'une identité continentale ni d'une intégration politique du même ordre que celle de l'Union européenne. Les données présentées par EKOS lors de cette conférence indiquent au contraire que l'identité nationale est une valeur primordiale pour les Canadiens, les Américains et les Mexicains. En outre, l'autonomie dont a fait preuve le Canada dans ses politiques destinées à définir son attitude face à l'Irak ou à la marijuana, entre autres, n'a pas suscité de réaction majeure de l'opinion publique américaine sur le Canada et pourrait même avoir amélioré l'image de ce dernier dans l'esprit américain. Autrement

dit, on peut affirmer que le Canada et le Mexique ne sont pas obligés d'américaniser leurs politiques et leurs cultures pour profiter des avantages d'une économie nord-américaine intégrée.

Le phénomène apparaît clairement si l'on observe l'attitude des Canadiens face à l'intégration nord-américaine. S'il subsiste des craintes face à l'américanisation, les Canadiens se montrent de plus en plus à l'aise dans les discussions relatives à l'intégration économique, qu'ils distinguent des domaines politique et culturel. Parallèlement, si les Canadiens, les Améri-

S'il subsiste des craintes face à l'américanisation, les Canadiens se montrent de plus en plus à l'aise dans les discussions relatives à l'intégration économique, qu'ils distinguent des domaines politique et culturel.

cains et les Mexicains s'accordent pour approuver l'ouverture des frontières, essentielle à la libre circulation des biens et des personnes, ils n'en restent pas moins sceptiques quant aux avantages et à la faisabilité d'une suppression absolue, tant physique que politique, de ces frontières.

Les participants à la conférence se sont entendus pour dire que ces facteurs et la situation politique aux États-Unis rendent peu probable l'émergence prochaine de changements de l'amplitude de l'ALENA. Par contre, sur la base d'une confiance nouvelle et des avantages que l'ALENA offre aux trois pays, l'intégration semble pouvoir évoluer progressivement. À moyen terme, les étapes de cette évolution pourraient être la recherche d'améliorations aux méthodes de résolution des différends, qui s'appliqueraient à des domaines antérieurement exclus, et le renforcement de l'efficacité de la protection de l'environnement.

Les politiques environnementales sont l'un des domaines les plus prometteurs pour l'intégration. Les Canadiens, les Américains et les Mexicains souhaitent parvenir à une harmonisation dans le cadre d'une émulation nord-américaine vers l'excellence. La qualité de l'eau, le traitement des agents toxiques et de la pollution atmosphérique sont des priorités communes, alors que le changement climatique demeure sujet à controverse. Il est intéressant de remarquer que les données d'EKOS indiquent que, dans chaque pays et uniquement dans ce domaine, l'opinion publique

se prononce majoritairement en faveur d'une gestion environnementale nord-américaine intégrée. La place accordée à l'environnement dans les négociations commerciales est également un sujet particulièrement important. Les participants ont souligné le rôle de la Commission pour la coopération environnementale au sein de l'ALENA et la nécessité d'augmenter les ressources mises à sa disposition pour lui permettre de remplir son mandat.

Dans le contexte de l'intégration nord-américaine, une exploration plus approfondie des relations entre le Canada et le Mexique paraît également essentielle. De nombreux participants ont insisté sur les avantages d'un renforcement de cet aspect des relations nord-américaines. Ensemble, le Canada et le Mexique doivent s'efforcer d'améliorer leur image aux États-Unis et d'augmenter leur capacité à faire pression sur le système politique de ce pays lorsque leurs intérêts sont en jeu. Le Canada a tout avantage à ce

que les États-Unis comprennent mieux la complexité des relations qui existent entre les deux pays, ce qui sous-entend un investissement de notre part. En outre, la formulation des problèmes en fonction des intérêts domestiques américains et l'acquisition de partisans aux États-Unis ont été perçues comme des éléments clés du succès de toute campagne de propagande. La capacité du Canada et du Mexique à collaborer pour augmenter leur pouvoir de négociation face aux États-Unis est également cruciale. Cette collaboration ne sera efficace que si la consolidation des rapports entre le Canada et le Mexique fait de réels progrès. Celle-ci passe non seulement par une meilleure connaissance de l'autre, mais aussi par un renforcement des relations économiques et politiques.

Pour plus d'information sur cette conférence, consulter le site web du Forum des politiques publiques : <www.ppforum.ca>.

Renvois

Adams, Michael, 1997. « Sex in the Snow », Toronto: Viking.

———. 2003a. « Fire and Ice: The U.S., Canada, and the Myth of Converging Values », Toronto: Environics Research Group.

———. 2003b. « Presentation on Main Findings of Fire and Ice to Federal Deputy Ministers », Événement organisé par le Centre canadien de gestion, le 19 novembre.

———. 2004. « Canadians Are Nothing Like Americans », *The Walrus*, avril/mai.

Ashford, Sheena et Noel Timms, 1992. « What Europe Thinks: A Study of Western European Values », Dartmouth.

Canada, MAECI (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). 2003. *NAFTA@10*. Ottawa: Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Canada, Statistique Canada (SC), 2004. « Study: Interprovincial and international trade among the provinces », *The Daily*, le 5 mars.

Coulombe, Serge, 2003. « Intranational and International Trade, the 'L Curve,' Trade Barriers, and Growth », 37^e réunion de l'Association canadienne d'économie, Ottawa (mai - juin).

Freud, Sigmund, 1961. « Civilization and Its Discontents », trad. Et réd. James Strachey, New York: W.W. Norton.

Fried, Jonathan T., 2003. « Canada in North America: Reflections and Options », Ottawa: Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le 30 octobre.

Fry, Earl H., 2003. « The Role of Sub-National Governments in North American Economic Integration », Communication présentée à la conférence du IRPP portant sur *Art of the State II Thinking North America: Prospects and Pathways*, les 16 et 18 octobre.

Graves, Frank L., 2003. « Identity and Reciprocal Image: How North Americans See One Another », Conférence du Forum des politiques visant à *Repenser l'intégration nord-américaine*, le 30 octobre.

Harris, Richard G. et Nicholas Schmitt, 2001. « The Consequence of Increased Labour Mobility within an Integrating North America », Communication présentée par Industrie Canada portant sur *l'Intégration nord-américaine*, juin, Calgary, Alberta.

Horowitz, Irving Louis, 1973. « The Hemispheric Connection », *Queen's Quarterly* 80, n^o. 3:327-359.

Inglehart, Ronald et Wayne E. Baker, 2000. « Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values », *American Sociological Review* 65 (February): 19-51.

Inglehart, Ronald, Neil Nevitte, et Miguel Basañez, 1996. « The North American Trajectory: Cultural, Economic and Political Ties among the United States, Canada, and Mexico », New York: Aldine De Gruyter.

Krugman, Paul, 1991. « Geography and Trade », Cambridge, England: The MIT Press.

Lipset, Seymour Martin, 1990. « Continental Divide: Of the United States and Canada », New York: Routledge.

Nevitte, Neil, 1996. « The Decline of Deference », Peterborough: Broadview Press.

Pastor, Robert A., 2001. « Toward a North American Community », Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Schwanen, Daniel, 2003. « Free Trade and Canada - 15 Years Later », Institut de recherche en politiques publiques, décembre.

Simpson, Jeffrey, 2000. « Star-Spangled Canadians », Toronto: Harper Collins.

Surlin, Stuart H., 1995. « TV, Values, and Culture in U.S.-Canadian Borderland Cities: A Shared Perspective », *Canadian Journal of Communications*.

Notes

- 1 Christian Boucher est agent principal de recherche en politiques au PRP. Il a été sondeur dans le cadre d'un programme d'échanges de EKOS Research Associates Inc. Le présent article est tiré d'un rapport exhaustif, dont la version intégrale est à la disposition du public sur demande envoyée à c.boucher@prs-srp.gc.ca.
- 2 Allocution à la Chambre des communes, Ottawa, 18 juin 1936.
- 3 Ils ont conclu que les principales valeurs des sociétés canadienne et américaine sont convergentes et se ressemblent de plus en plus avec le temps.
- 4 Nevitte (1996) a constaté qu'entre 1981 et 1990, les valeurs des deux pays ont évolué suivant une trajectoire semblable dans 22 dimensions sur les 25 présentées.
- 5 Jeffrey Simpson (2000) a affirmé que les deux pays [*Traduction*] « se ressemblent de plus en plus » et « ce rapprochement survient non pas en raison d'une évolution observable chez les Américains (...) mais bien parce que ce sont les Canadiens qui s'américanisent ».

Les dynamiques régionales des relations États-provinces le Canada et les États-Unis

Jean-François Abgrall
Projet de recherche
sur les politiques

Depuis longtemps, les provinces canadiennes et les États américains entretiennent des relations bilatérales. Pourtant, ces relations sont aujourd'hui si fréquentes et diverses que, plus que jamais, elles sont devenues une partie essentielle de la relation canado-américaine. De nouveaux protocoles d'entente, conventions et accords confirment et revitalisent constamment ces relations.

Non seulement l'univers des relations entre États et provinces s'étend-il rapidement, mais la complexité de celles-ci évolue également. Il est urgent et nécessaire pour les gouvernements fédéraux des deux pays, et surtout pour le gouvernement du Canada, de mieux saisir cette dynamique et ses implications. Pour pouvoir évaluer les conséquences de l'évolution de ces relations, il faut étudier l'ampleur des transformations qu'elles subissent. Dans un premier temps, nous commencerons par faire un exposé détaillé de la situation actuelle.

L'objectif général de notre démarche est de formuler des recommandations de politiques pour le gouvernement du Canada, à partir des implications de ce type de relations¹. Le but du présent article est plus modeste : il s'agit d'examiner le réseau des liens entre provinces et États. Ce sera le cœur de notre article. Ensuite, nous réfléchirons sur certaines des leçons que l'on peut tirer aujourd'hui des relations États-provinces contemporaines. De plus, nous proposerons certaines hypothèses liées aux implications politiques ainsi que des recommandations, mais elles ne seront qu'un aperçu de ce qui semble s'annoncer. Ces dernières considérations constitueront les deux parties plus brèves de la fin de notre article.

La paradiplomatie générale

La paradiplomatie générale se rapporte plus précisément aux liens qui existent entre les gouvernements provinciaux et les gouvernements centraux étrangers, ou les gouvernements des États [*Traduction*] « dans le but d'exercer une influence sur le

commerce en général, l'investissement et d'autres politiques et actions » (Duchacek, 1990, p. 18). Les provinces canadiennes participent à des efforts de paradiplomatie mondiale depuis longtemps, et pas uniquement avec les États-Unis. De nombreuses provinces ont des liens avec des entités politiques en Europe, en Asie, en Afrique, etc. Pourtant, ces dernières années, la priorité des provinces a été sans équivoque les relations avec leur voisin du sud.

Dans le cadre de la paradiplomatie générale, les missions commerciales et les visites officielles sont courantes. Les provinces de l'Atlantique se sont jointes au gouvernement du Canada pour créer Équipe Canada Atlantique. Les premiers ministres Klein et Campbell ont entrepris une mission conjointe au Texas et en Californie à la fin de 2003. L'une des premières initiatives à l'étranger des premiers ministres Charest et McGuinty, nouvellement élus, fut d'aller rencontrer des hauts fonctionnaires américains à New York.

Plus récemment, les visites officielles ont pris une autre dimension, puisque certains premiers ministres provinciaux n'ont pas limité leurs contacts aux seuls représentants des États. Les premiers ministres Klein et Hamm ont rendu visite séparément au vice-président Cheney. Cependant, certains premiers ministres ont exprimé leurs réserves vis-à-vis de ce genre d'initiatives (Dunfield, 2003, p. 1).

On a également assisté à des missions diplomatiques provinciales à l'étranger. Le Québec dispose de sept bureaux de ce type aux États-Unis, l'Alberta, d'un à Portland, en Oregon, et elle prévoit en ouvrir un autre à Washington D.C. prochainement. Le premier ministre McGuinty a également annoncé son intention de re-ouvrir certains bureaux de l'Ontario à l'étranger. Les États-Unis organisent également régulièrement des visites officielles et des missions au Canada. Plus de dix états disposent de bureaux dans notre pays.

Jean-François Abgrall est un consultant qui travaille pour le Projet de recherche sur les politiques.

L'adhésion aux organismes américains constitue une autre forme fréquente de coopération. Le Council of State Governments, la National Conference of State Legislatures, la National Governors Association et leurs directions régionales ont accordé le statut de membre – soit à part entière, soit de membre associé ou affilié – aux gouvernements provinciaux, à leur assemblée législative et à leur premier ministre. En revanche, on ne semble pas assister à l'adhésion d'états américains aux organismes canadiens, ce qui témoigne d'une asymétrie, qui fait partie des aspects surprenants de ces relations états-provinces.

Tout porte à croire que, dans le domaine de la paradiplomatie mondiale, la présence des provinces aux États-Unis s'est beaucoup intensifiée ces dernières années, l'élément nouveau résidant dans les échanges directs entre certains premiers ministres et les autorités du gouvernement américain. Pourtant, globalement, les événements des dernières décennies sont signe d'une plus grande coopération entre États et provinces.

Passons maintenant à un aspect plus innovateur des relations États-provinces : la paradiplomatie transfrontalière.

La paradiplomatie transfrontalière

La paradiplomatie transfrontalière traite des liens entre les provinces et les États américains voisins. Récemment, c'est dans le domaine de la paradiplomatie transfrontalière que l'intensité des activités est la plus importante et que les initiatives prennent les formes les plus innovatrices, signalant, peut être, l'émergence de régions transfrontalières.

Deux des raisons de ce phénomène pourraient être, d'une part, la fragmentation des relations internationales, qui mène à la multiplication des « relations transgouvernementales », c'est-à-dire, [Traduction] « les interactions directes entre les agences

(sous-entités gouvernementales) des différents gouvernements » (Keohane et Nye, 1976, p. 4) et d'autre part, une restructuration de ces relations autour des priorités régionales.

La fragmentation des relations internationales

L'attention portée aux questions économiques, l'accent sur la libéralisation du commerce et l'ouverture des frontières aux biens, aux services, aux personnes et aux idées qui en résulte ont fait des relations internationales le prolongement des responsabilités domestiques des gouvernements

La paradiplomatie transfrontalière traite des liens entre les provinces et les États américains voisins. Récemment, c'est dans le domaine de la paradiplomatie transfrontalière que l'intensité des activités est la plus importante et que les initiatives prennent les formes les plus innovatrices, signalant, peut être, l'émergence de régions transfrontalières.

centraux dans une série de domaines, tels que l'énergie, les transports, l'agriculture, mais également l'environnement, la culture et même l'administration publique. Aujourd'hui, des directions et ministères des gouvernements centraux disposent de leurs propres réseaux internationaux. Pour les mêmes raisons, les relations internationales sont devenues de plus en plus importantes pour les gouvernements infra-fédéraux, étant donné leur compétence dans la plupart de ces secteurs.

Ces mêmes causes sous-jacentes, soit l'importance des questions d'ordre économique, la libéralisation du commerce, etc., ont poussé les provinces à porter davantage d'attention à leurs partenaires dans le monde entier et, particulièrement, à leurs partenaires voisins. Cette tendance n'est pas unique aux relations canado-américaines : on l'observe également en Europe. En fait, c'est l'illustration, sur le plan des relations internationales, d'un phénomène plus vaste encore, associé à la modernité en

général, selon lequel [Traduction] « lorsque les relations sociales s'étendent latéralement et font partie d'un même processus, nous observons davantage de pression vers une autonomie locale et une identité culturelle régionale » (Giddens, 1990, p. 65).

Les ententes commerciales entre le Canada et les États-Unis, puis le Mexique, ainsi que les négociations précédant et suivant la création de l'OMC, illustrent la fragmentation des relations internationales et y ont contribué. Les questions sectorielles

étaient souvent tellement complexes qu'elles exigeaient des négociations spéciales avec des experts et qu'elles menaient régulièrement à des ententes précises ou des traitements spéciaux en matière de services, d'agriculture, d'environnement, de culture, etc. En outre, ces négociations exigeaient également des consultations permanentes après la signature des ententes. Étant donné leurs compétences partagées, les provinces ont participé aux négociations et ont continué à s'impliquer lors de la mise en œuvre desdites ententes.

À titre d'exemple, en agriculture, l'Accord agricole États-Provinces a été conclu en 1984. Il est devenu l'Accord trilatéral sur l'agriculture au moment où le Mexique s'est joint à ses partenaires nord-américains. Au cours de ses réunions annuelles, il rassemble des représentants de provinces canadiennes et des États américains et mexicains, qui discutent des défis auxquels est confronté leur secteur agricole respectif. On a mis sur pied trois groupes de travail bilatéraux (Can-US, Can-Mexique, US-Mexique). Entre le

Canada et les États-Unis, on discute de questions telles que l'hygiène vétérinaire liée au commerce, la biotechnologie agricole et l'octroi de licences. De plus, les provinces canadiennes travaillent en étroite collaboration avec la US National Association of State Departments of Agriculture, et en sont parfois membres.

L'évolution de la paradiplomatie transfrontalière

Alors que les relations internationales se fragmentent et que l'engagement des provinces à l'échelle internationale s'intensifie sur les questions sectorielles, une nouvelle dynamique émerge : les provinces et États voisins deviennent de plus en plus conscients des avantages d'une coopération régionale et contribuent à développer une nouvelle dimension des relations canado-américaines.

Généralement, cette coopération se fait dans les mêmes gammes de secteurs, quelle que soit la région. Il n'est pas surprenant qu'elle s'étende surtout aux domaines de compétence provinciale ou partagée, ou du moins aux domaines où les intérêts sont partagés entre différents ordres de gouvernements, tels que le commerce, l'agriculture, les transports, l'énergie, le tourisme, la technologie en général, l'environnement et, bien sûr, les questions frontalières. Ce type de coopération peut prendre la forme de nouveaux organismes, ou de nouveaux mandats pour les organismes existants. Plus important encore, il ne semble pas y avoir de tendance préétablie et la nature des nouvelles organisations varie énormément selon les circonstances. En outre, le même genre d'organismes peut exister dans des régions différentes, par contre chaque région a sa propre combinaison d'organismes.

De plus en plus de provinces signent des protocoles d'entente avec les États voisins : l'Alberta avec le Montana (1985), le Manitoba avec le Minnesota (1988), la Colombie-Britannique avec l'État du Washington (1992), l'Ontario

avec les États de New York (2001) et du Michigan (2002), le Québec avec l'État de New York (2002), etc. Auparavant, ces ententes étaient plutôt des ententes ciblées, sur l'environnement par exemple, alors qu'elles tendent maintenant à être plus vastes, axées surtout sur une coopération économique en général.

Simultanément, dans certains domaines, la coopération transfrontalière semble transcender les limites traditionnelles de la paradiplomatie et laisse plutôt entrevoir l'émergence de régions transfrontalières.

Le Pacific Northwest Economic Region (PNWER) est un exemple frappant de ce phénomène. C'est le plus récent, mais également le plus sophistiqué

Alors que les relations internationales se fragmentent et que l'engagement des provinces à l'échelle internationale s'intensifie sur les questions sectorielles, une nouvelle dynamique émerge : une coopération régionale.

des organismes régionaux d'Amérique du Nord. Parmi ses membres, on compte la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Yukon, l'Alaska, l'Idaho, le Montana, l'Oregon et l'État du Washington. C'est le seul organisme de cette envergure créé exclusivement pour encourager la coopération régionale.

Sa structure est élaborée : le PNWER est composé d'un Comité Exécutif, d'un Conseil des délégués et d'un Conseil du secteur privé, de groupes de travail et d'un Secrétariat. Une des caractéristiques frappantes du PNWER réside dans sa représentation, qui couvre à parts égales les secteurs public et privé, les membres canadiens et américains, les membres des assemblées législatives et de l'exécutif, la minorité et la majorité (l'opposition, au Canada).

Les résolutions adoptées par le PNWER sont manifestement marquées par les priorités régionales, que ce soit l'énergie, l'agriculture ou l'environnement.

Malgré cette orientation claire, le PNWER n'a pas critiqué outre mesure les gouvernements fédéraux. Au mieux, on recense une résolution de 2003 exhortant le gouvernement américain à lever l'embargo sur le bœuf canadien. Pourtant, il est indéniable que la solidarité régionale se manifeste. Notons, en l'occurrence, l'appui accordé à la Ville de Vancouver par quatre des États-membres du PNWER pour sa candidature aux Jeux olympiques d'hiver, qui a suscité la critique du *New York Times* (NYT, 2003).

La Côte Est est une autre région qui permet d'établir une comparaison. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada

(GNA/PMEC) a vu le jour en 1973. C'est une institution beaucoup plus simple que le PNWER. Elle dispose d'un secrétariat double – composé, du côté américain, du personnel du secrétariat de la Conférence des gouverneurs, et, du côté canadien, du personnel du secrétariat du Conseil des premiers ministres de l'Atlantique. La Conférence GNA/PMEC est également composée de groupes de travail ou de comités tels que le Comité du Nord-Est sur l'énergie (CINÉ) ou le Corridor international de biotechnologie du Nord-Est.

Lors de la réunion tenue en 2000 à Halifax, la Conférence est entrée dans une nouvelle phase avec la création du Comité permanent sur le commerce et la mondialisation, chargé d'examiner les questions relatives aux transports et aux frontières et d'encourager les échanges commerciaux entre ses membres. C'était la première fois que le secteur privé tenait une tribune parallèlement à la réunion de la Conférence.

La GNA/PMEC est un groupe utile au sein duquel les gouvernements voisins ont eu la possibilité de dialoguer sur des sujets d'intérêt commun. Mais c'est beaucoup plus encore; il a commandité des études très influentes sur de nombreuses questions; dernièrement, il a déployé beaucoup d'efforts dans le domaine environnemental; le Groupe de travail sur le mercure a présenté un rapport, puis une lettre au Programme des Nations Unies pour l'Environnement pour lui faire part de ses résultats et de ses recommandations. Au fil des ans, la Conférence a présenté un certain nombre de résolutions aux gouvernements fédéraux. Elle a demandé que soit abrogé l'article 110 de la loi américaine sur la réforme sur l'immigration clandestine et la responsabilité des immigrants (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*) de 1996, qui imposait de nouveaux contrôles des étrangers aux frontières américaines, à leur entrée et à leur sortie. Au sujet des pluies acides, la conférence a aussi passé une résolution exhortant « l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis à réexaminer sa décision concernant [les règles entourant les nouvelles sources en vertu de la loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique] et à s'engager dans la protection de la santé de tous les citoyens » (GNA/PMEC, 2003, p. 1).

Pourtant, malgré toutes ces initiatives, la Conférence n'est pas le point de ralliement que le PNWER est devenu dans l'Ouest. Bien que la coopération transfrontalière gagne aussi en importance dans l'Est, elle ne se traduit pas par la même émergence d'une région transfrontalière. Cette tendance demeure cependant plus marquée que ce que l'on retrouve dans d'autres régions frontalières.

Pourtant, la coopération transfrontalière connaît une recrudescence partout. Dans la région des Grands Lacs, l'Ontario et le Québec ont le statut de membres associés au sein du conseil des Gouverneurs des Grands Lacs et de la commission des Grands

Lacs (même si aucun de ces organismes n'a encouragé la coopération interrégionale au-delà des questions environnementales). Il existe d'autres initiatives régionales telles que l'Association des Maires des Grands Lacs et du Saint-Laurent, dont le secrétariat se trouve à Québec, ou le protocole d'entente entre l'Ontario et les États de New York et du Michigan. Pour l'instant, la région ne semble pas véritablement s'organiser en groupe de travail, si l'on excepte le réseau des Grands Lacs, qui pourrait devenir une dimension majeure, mais unique, de l'entité régionale.

Dans les Prairies, la régionalisation n'en est qu'à ses débuts. On observe une coopération entre le Manitoba et ses voisins en matière de gestion du Bassin de la rivière Rouge, par exemple. La province a également conclu un protocole d'entente avec le Minnesota, et la Saskatchewan avec le Montana, mais ces initiatives ne forment pas encore une tendance régionale, malgré les efforts de quelques ONGs, américaines pour la plupart, qui tentent de promouvoir le concept des Grandes Plaines du Nord. Pourtant, le manque de structure organisationnelle n'a pas empêché le Manitoba de participer à une mission conjointe avec des États américains dans le nord de l'Europe, au sujet de la diversification énergétique. À cette occasion, la province a d'ailleurs signé un protocole d'entente avec l'Islande, lors d'une cérémonie à laquelle assistaient les ambassadeurs du Canada et des États-Unis.

Leçons tirées de la coopération transfrontalière

La première observation flagrante que nous inspire cette coopération est presque tautologique : les priorités des organismes transfrontaliers sont axées sur les dimensions régionales des domaines qui relèvent des provinces et des États, qu'il s'agisse de compétence exclusive ou partagée. De manière générale, les organismes ne s'impliquent pas dans des questions

qui ne relèvent pas des provinces ou des États. Nous ne connaissons qu'un seul contre-exemple, celui de la GNA/PMEC, qui a adopté une résolution sur la Chine pour des raisons humanitaires, liées aux événements de la place Tiananmen en 1989.

Cette situation est plus complexe lorsqu'il s'agit de domaines dont les provinces et les États sont responsables, mais où ces questions transcendent la région, comme c'est le cas pour l'énergie ou l'environnement. Le PNWER a décidé, par exemple, d'étudier certains aspects techniques du Protocole de Kyoto. Or, dans certains domaines de compétence partagée ou d'intérêts communs, les organismes ont traditionnellement travaillé en étroite collaboration avec les autorités fédérales, ce qui est souvent le cas en agriculture, en transports, en sécurité frontalière et en environnement. Cette collaboration n'empêche pas le lobbying régional, qui est une des raisons d'être de tels organismes, mais il peut arriver que les perspectives régionales prennent le pas sur les priorités nationales, comme ce fut le cas des pluies acides avec la GNA/PMEC.

D'autre part, les provinces et les États apprennent beaucoup les uns des autres. Dernièrement, lors d'une réunion du PNWER, les représentants américains ont adopté une résolution exigeant de leur gouvernement fédéral d'être mieux informés sur les négociations commerciales. Cette résolution invite : [*Traduction*] « les législateurs des États à examiner la loi albertaine sur la mise en œuvre des ententes commerciales internationales afin de déterminer si elle pourrait s'appliquer aux États américains » (PNWER, 2003, p. 1).

Troisièmement, cette coopération vise toujours à promouvoir le bon voisinage. L'échange d'information est une des façons d'y arriver, mais de plus en plus de mécanismes ont également été conçus pour éviter ou résoudre d'éventuels différends.

La GNA/PMEC comprend un tel mécanisme, de même que le PNWER et le protocole entre l'Alberta et le Montana. Bien entendu, ils ne permettent pas toujours d'éviter les différends, même locaux, comme lorsque Abbotsford, en Colombie-Britannique, a pu empêcher l'installation de lignes de transport d'électricité que demandait la ville de Suma, dans

I La coopération transfrontalière est à la hausse partout.

l'État du Washington. Dans cet exemple au moins, une instance supérieure – dans ce cas, l'Office National de l'énergie – a tranché la question (Hume, 2004, p. 1).

Quatrièmement, la coopération entre partenaires limitrophes peut mener à des initiatives communes axées sur un tiers, comme ce fût le cas lors de la mission du Manitoba et des États américains en Europe. Pourtant, jusqu'à présent, nous avons dénombré peu d'initiatives conjointes de ce type. L'appui des états américains à la candidature de Vancouver pour les Jeux olympiques en fait partie, comme d'autres efforts, notamment dans le domaine du tourisme, qui ont pour objectif de promouvoir conjointement la Nouvelle Angleterre et les Maritimes en Europe, ou la région du Nord-Ouest en Europe et en Asie.

Les incidences politiques pour le gouvernement du Canada

Étant donné la nature complexe de ce phénomène, la présentation de cette nouvelle dynamique des relations entre le Canada et les États-Unis est forcément brève, et il est risqué d'en tirer des conclusions définitives à ce stade. Cependant, nous pouvons proposer certaines conclusions provisoires, que l'avenir confirmera ou infirmera.

Plus précisément, nous pouvons commencer à nous demander si le gouvernement du Canada devrait

s'inquiéter de ce nouveau phénomène régional et transfrontalier.

On ne peut nier les deux tendances que nous avons mises en évidence, soit la fragmentation des relations internationales selon des axes sectoriels et la restructuration régionale. Elles font maintenant partie intégrante des relations canado-américaines et ne semblent pas en voie de disparaître.

En ce qui a trait à la coopération régionale transfrontalière, elle semble profiter aux intervenants locaux en permettant une meilleure compréhension et la mise en commun des intérêts partagés. En ce sens, ce phénomène représente un avantage pour tous, dans la mesure où il fait avancer la cause d'une meilleure coopération globale entre le Canada et les États-Unis.

Jusqu'à présent, les organismes régionaux ont toujours respecté leurs limites de compétence et ont généralement joué le rôle de relais des politiques nationales dans les régions. Par conséquent, ils devraient être perçus comme un atout dans les relations avec les États-Unis.

En Amérique du Nord et en Europe, la coopération transfrontalière [Traduction] « dépend en grande partie du contexte et de l'intensité de la conscience régionale, des identités locales et des discours idéologiques » (Scott, 1999, p. 606), mais ce sont là les ingrédients habituels d'une fédération. La coopération transfrontalière ajoute une nouvelle dimension aux relations fédérales-provinciales, mais le cœur de la question reste le même. Toutes les provinces ou régions ne participent pas à ce type de coopération de la même façon ni dans la même mesure, et le gouvernement du Canada devrait tenir compte de ces différences dans son approche des relations canado-américaines.

Renvois

- Duchacek, Ivo D. 1990. « Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations » dans Michelmann et Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, p. 1-33.
- Dunfield, Allison. 2003. « Premiers to discuss Canada-U.S. relations » *The Globe and Mail*. Le 8 juillet. <<http://www.globeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20030708.wprem0708/BNStory/National/>>.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press. 186.
- Hume, Mark, 2004. « Jubilant B.C. Mayor Savours Victory over US Power Giant » *The Globe and Mail*. Le 5 mars.
- Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye. 1976. « The Complex Politics of Canadian-American Interdependence » dans Baker Fox et coll. (dir.), *Canada and The United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, New-York: Columbia University Press, p. 3-15.
- GNA/PMEC. 2003. « Résolution concernant les stratégies équitables de lutte contre la pollution. Résolution 28-8. » *28^e conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Écosse et des premiers ministres de l'est du Canada*, Groton (Connecticut). les 7 et 9 septembre.
- PNWER (Pacific NorthWest Economic Region). 2003. Trade & Economic Development Working Group. Session II Action Item. Annual Summit. Le 16 juillet.
- Sandomir, Richard. 2003. « Olympics; 4 States Defend Support of Vancouver Bid. » *The New York Times*. le 7 mai.
- Scott, James, W. 1999. « European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism », *Regional Studies* 33, no. 7: 605-617.

Note

- 1 Cet article est né d'une étude en cours. La première partie de notre analyse, surtout structurelle, est terminée; de ce travail découlent les conclusions du présent article. La partie suivante de notre démarche, plus fonctionnelle, fera lumière, à partir d'une perspective nouvelle, sur ces dynamiques régionales. La première partie de notre étude, *A Typology of the Canada/US Relationships*, est à la disposition du public sur demande.

Intégration économique et convergence transfrontalière des politiques les politiques sociale et environnementale des provinces canadiennes et des États américains

Gerard W. Boychuk¹
Université de Waterloo

Debora L. VanNijnatten
Université Wilfrid Laurier

Gerard W. Boychuk est professeur agrégé au Département de sciences politiques à l'Université de Waterloo.

Debora L. VanNijnatten est professeure agrégée au Département de sciences politiques à l'Université Wilfrid Laurier.

Les observateurs doutent de plus en plus que l'intensification de l'intégration économique continentale entraîne la convergence des politiques entre le Canada et les États-Unis (Hoberg, 2002). Toutefois, plusieurs raisons portent à croire que la convergence transfrontalière des politiques se manifesterait plus rapidement et fortement à l'échelle provinciale plutôt que nationale ou fédérale. En fait, l'examen des tendances de similitude et de différence transfrontalières des politiques entre les provinces canadiennes et les États américains – particulièrement en matière de politiques sociale et environnementale – pourrait bien permettre de mieux évaluer le lien entre l'intégration économique et la convergence des politiques que les comparaisons nationales.

Dans notre recherche, nous examinons l'hypothèse selon laquelle la convergence des politiques au fil du temps est plus importante entre des paires précises d'États américains et de provinces canadiennes fortement liés qu'elle n'apparaît dans les comparaisons nationales. Nous avons établi une méthodologie pour identifier des paires d'États américains et de provinces canadiennes fortement liés d'après diverses mesures de proximité géographique et de degré d'intégration économique. Nous nous concentrons sur des aspects précis de la politique sociale (les niveaux de protection sociale et de redistribution du revenu) et environnementale (la réduction et le contrôle de la pollution), puisque ces domaines sont source de grandes préoccupations quant aux effets de convergence de l'intégration économique continentale.

Nous avons constaté que, en matière de protection sociale et de redistribution du revenu, ainsi que de dépenses consacrées à la protection de l'environnement, les tendances infranationales ne remettent pas fondamentalement en cause les tendances nationales de convergence et de divergence. Par ailleurs, les tendances de similitude et

de différence au fil du temps de divers sous-ensembles de paires État-province présentent généralement des différences de degré, voire d'orientation, par rapport aux tendances nationales. Toutefois, après 1995, une tendance de convergence à l'échelle des États et des provinces semble se dessiner, ce qui n'apparaît pas clairement dans les tendances observées à l'échelle nationale.

Gouvernements infranationaux, intégration économique continentale et convergence des politiques

Bien que les études nationales nous permettent d'accroître notre compréhension de la relation entre l'intégration économique et l'autonomie de politique intérieure, il est aussi essentiel d'examiner cette relation à l'échelle infranationale. C'est l'une des grandes conséquences des tendances à la décentralisation liées à la mondialisation. Tandis que leur pouvoir économique augmente, les régions et les gouvernements infranationaux des pays peuvent considérer avantageux de passer par-dessus leur gouvernement national et de se lier à des superstructures (Courchene, 1998 : 272-273) en raison de leurs exigences économiques particulières. Dans le cas probable où des gouvernements infranationaux seraient économiquement mieux intégrés que d'autres aux marchés internationaux, ces gouvernements pourraient réclamer plus de latitude en matière d'élaboration de politiques pour faire face aux effets et aux tendances de l'intégration. Ce raisonnement sous-entend que l'indépendance politique des entités infranationales telles que les provinces canadiennes et les États américains continuera d'augmenter à mesure que la mondialisation et l'intégration économique se poursuivront.

En fait, les provinces contrôlent déjà certains des plus importants leviers de politique pour s'adapter à l'intégration économique et aux pressions

concurrentielles accrues. La décentralisation de la fédération canadienne, attribuable en partie à la politique du nationalisme québécois et à la dynamique de l'intégration économique et de la mondialisation décrite ci-dessus, a renforcé la domination politique provinciale. En outre, les provinces possèdent leurs propres structures économiques et habitudes commerciales qui nécessitent une adaptation particulière des politiques, et les gouvernements provinciaux sont probablement plus exposés que le gouvernement fédéral aux pressions exercées par l'intégration économique et la concurrence transfrontalières. Ainsi, selon Courchene, les provinces adapteront de plus en plus leurs politiques publiques aux tendances des États américains avec lesquels elles sont exposées à la concurrence et aux effets de l'intégration (Courchene, 1998 : 289-291).

Par ailleurs, les régions du Canada ne sont pas en cours d'intégration économique avec une masse informe qu'on appelle les États-Unis, mais plutôt avec des régions et des États américains particuliers. Par conséquent, il est essentiel de reconnaître l'importance des États dans différents domaines de politiques publiques, et la mesure dans laquelle cette importance s'est accrue avec le temps. Les États sont devenus des acteurs de plus en plus importants sur le plan de l'élaboration des politiques publiques, tant en raison des transferts de responsabilités que du fait que les années 1990 ont été bonnes pour les coffres des États. Les gouvernements des États avaient les ressources nécessaires pour accroître leur capacité de recherche sur les politiques, assumer de nouvelles responsabilités et innover dans bien des cas. Ainsi, l'examen des similitudes et des différences transfrontalières des politiques à l'échelle infranationale pourrait bien permettre de mieux évaluer le lien entre l'intégration économique et la convergence des politiques que les comparaisons nationales.

Dans la mesure où ils existent, les effets de convergence de l'intégration économique transfrontalière à l'échelle infranationale devraient apparaître clairement dans les politiques sociale et environnementale. Premièrement, toutes deux sont forcément des indicateurs particulièrement sensibles de la convergence des politiques entre le Canada et les États-Unis, puisqu'on les considère comme des facteurs clés dans la détermination de l'avantage concurrentiel. Deuxièmement, les politiques sociale et environnementale

Les régions du Canada ne sont pas en cours d'intégration économique avec une masse informe qu'on appelle les États-Unis, mais plutôt avec des régions et des États américains particuliers.

sont maintenant au centre des analyses nationales et constituent des candidates évidentes à une nouvelle approche venant compléter ces analyses. Enfin, ces deux domaines sont au cœur des préoccupations de ceux qui s'inquiètent des effets de convergence de l'intégration économique.

Identification des paires transfrontalières État-province

L'identification des paires ou des sous-groupes d'États et de provinces aux fins de l'examen de la convergence des politiques repose sur les causes présumées de la convergence. Si la cause présumée de la convergence est l'interpénétration des cultures ou les retombées transfrontalières (comme dans le cas des politiques intergouvernementales sur la pollution), il conviendrait d'étudier les provinces et les États voisins. Si l'intégration économique est la cause présumée de la convergence des politiques, il serait préférable d'examiner les provinces jumelées aux États avec lesquels elles ont les liens économiques les plus forts (p. ex., les niveaux d'échanges les plus élevés). Si l'adaptation des politiques en réaction à la concurrence directe est

présumée, il conviendrait de comparer les politiques des provinces et de leurs principaux États concurrents. Tel que décrit ci-dessous, nous avons notamment déterminé les paires État-province à comparer en utilisant les critères suivants :

- la proximité géographique
 - la contiguïté géographique permet d'apparier les États et les provinces qui partagent une frontière naturelle ou des routes directes et de créer seize paires État-province;
- la proximité géographique permet de jumeler les provinces aux États situés plus près que la province canadienne la plus rapprochée et de créer vingt autres paires État-province;
- notre indice de proximité, qui tient compte de la distance et du nombre d'habitants (population/distance²), permet d'identifier des paires État-province qui ont un indice de proximité supérieur à la moyenne (moyenne des paires parmi les cinq premiers indices de proximité pour chacune des dix provinces) et de créer quatorze paires, dont quatre n'ont pas été formées suivant l'un ou l'autre des critères décrits ci-dessus;
- l'intégration économique permet d'apparier les États et les provinces d'après un indice du commerce provincial de marchandises avec chaque État américain (mesuré en proportion du PIB provincial) et de créer des paires avec le premier État pour chaque province ainsi que le deuxième État en présence d'un indice supérieur à la moyenne des meilleurs États. La concurrence

permet d'apparier les provinces aux principaux concurrents qui suscitent les échanges commerciaux et les investissements². L'étalonnage permet d'apparier les provinces à des juridictions utilisées comme les principaux étalonnages contre lesquels elles se positionnent dans un marché économique concurrentiel.

Ces différents critères d'appariement des États et des provinces permettent de créer 49 paires État-province (sur 500 paires possibles) d'après le jumelage des provinces canadiennes à 21 États au total (voir le tableau A). Chaque ensemble de paires État-province ainsi créées peut être comparé aux autres ensembles, aux appariements des tous les États et provinces et aux appariements des provinces canadiennes en vue d'évaluer s'il existe une plus grande similitude transfrontalière dans ces sous-ensembles et si la convergence y est plus marquée.

Comparaisons empiriques

Protection sociale et redistribution du revenu

Dans nos comparaisons, nous examinons les différences et les similitudes dans l'incidence nette des impôts et des transferts sur la répartition des revenus, en nous intéressant aux gains dans la part du revenu – la différence de proportion du revenu final entrant dans une tranche de revenu donnée après impôts et transferts par rapport à

Proximité géographique

- Provinces/États contigus
- Provinces/États rapprochés
- Indice de proximité

Intégration économique/concurrence

- Intégration économique
- Concurrence
- Référence

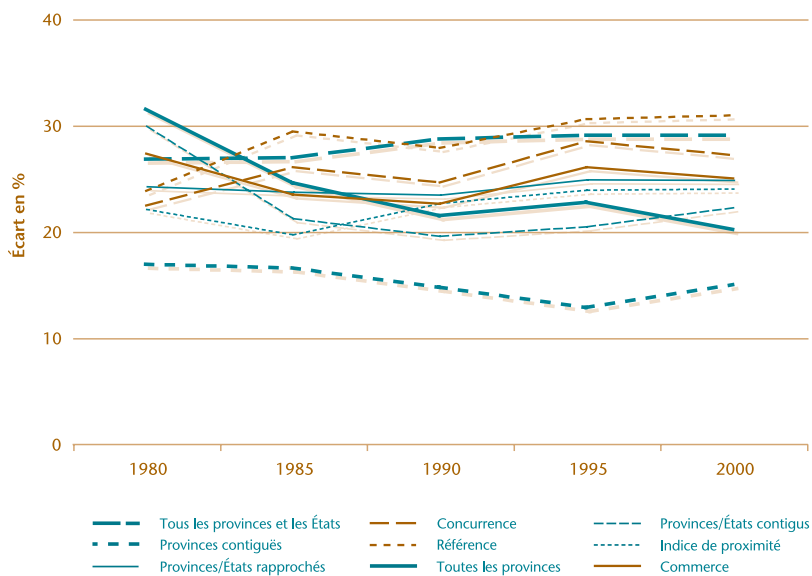
TABLEAU A

Sommaire des Provinces-États

Province/État	Proximité géographique	Intégration économique/concurrence	Référence
Terre-Neuve et Labrador			
Maine	●		■
Massachusetts	●		■
New York			■
Île-du-Prince-Édouard			
Maine	●		■
Massachusetts	●		■
New York			■
New Jersey			■
Nouvelle-Écosse			
Maine	●		■
Massachusetts	●		■
Vermont	●		■
New York			■
Caroline du Nord			■
Nouveau-Brunswick			
Maine	●		■
Massachusetts	●		■
Vermont	●		■
New York			■
Pennsylvanie			■
Québec			
Maine	●		■
Massachusetts	●		■
New Hampshire	●		■
Vermont	●		■
New York	●		■
Pennsylvanie			■
Ontario			
Michigan	●		■
Ohio	●		■
Pennsylvanie	●		■
Vermont	●		■
New York	●		■
Minnesota	●		■
Illinois			■
Indiana			■
Manitoba			
Minnesota	●		■
Montana	●		■
Dakota du Nord	●		■
Dakota du Sud	●		■
Saskatchewan			
Minnesota	●		■
Montana	●		■
Dakota du Nord	●		■
Illinois			■
Wisconsin			■
Alberta			
Montana	●		■
Oregon	●		■
Washington	●		■
New York			■
Colombie-Britannique			
Idaho	●		■
Montana	●		■
Oregon	●		■
Washington	●		■
Californie			■

FIGURE 1

**Gain dans la part du revenu, moitié inférieure :
Écart moyen entre les paires**



la part du revenu de marché avant impôts et transferts – de la moitié inférieure de la répartition des revenus, du quintile inférieur et du quintile supérieur.

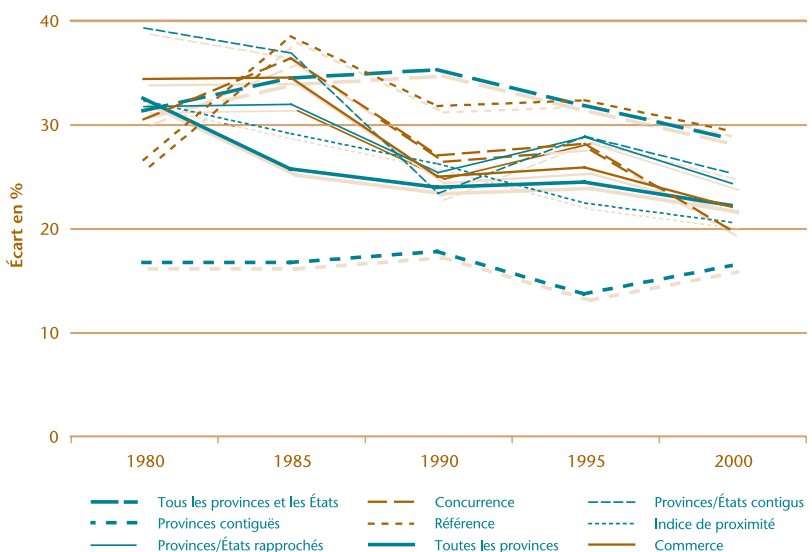
L'examen de l'écart moyen entre des paires formées de toutes les provinces, de provinces contiguës et de tous les États jumelés à toutes les provinces dresse un portrait global de la convergence interprovinciale par rapport à l'écart permanent entre les États et les provinces quant aux gains dans la part du revenu de la moitié inférieure de la répartition des revenus et du quintile supérieur (voir la figure 1).

L'examen de l'écart moyen des gains dans la moitié inférieure de la répartition des revenus entre des paires État-province formées à partir de divers critères révèle une tendance générale vers des différences légèrement à la hausse pour l'ensemble de la période. Les États et les provinces contigus constituent une exception marquée à cette tendance générale, car il existe une convergence notable de 1980 à 1990, qui diminue légèrement dans les années 1990. Bien que la différence entre nos mesures de proximité géographique et d'intégration économique et de concurrence n'apparaisse pas clairement en 1980, les écarts entre les paires sont invariablement moins importants dans nos mesures de proximité géographique que dans nos mesures d'intégration économique après 1990. (Une tendance similaire apparaît clairement dans la comparaison des gains du quintile inférieur.)

Nous observons une tendance différente quant aux écarts de réduction dans la part du revenu du quintile supérieur. Dans ce cas, la tendance générale des paires État-province est à la convergence (voir la figure 2). Bien que le degré de convergence au fil du temps et les niveaux de différence en tout temps varient selon nos divers ensembles de paires, il n'y a pas de différence évidente entre les paires

FIGURE 2

**Gain dans la part du revenu, quintile supérieur :
Écart moyen entre les paires**



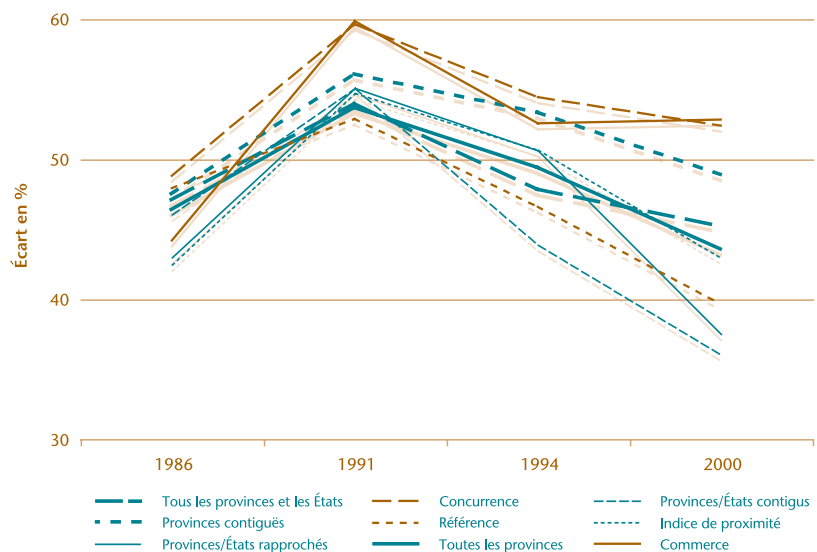
formées d'après le critère de la proximité géographique et les paires créées en fonction des indicateurs d'intégration économique et de concurrence. Contrairement aux tendances de la moitié inférieure, les deux ensembles de paires les plus similaires en 2000 reposent sur les échanges et sur notre indice de proximité (qui tient compte de la distance et du nombre d'habitants). Dans ce cas-ci également, la tendance générale de convergence est plus marquée après 1995.

Les résultats obtenus pour ces catégories de revenus vont généralement à l'encontre de la tendance prévue dans l'analyse de Courchene, selon laquelle les écarts entre les provinces devraient augmenter, alors que ceux des régions transfrontalières devraient diminuer. L'image qui se dégage va plutôt à l'inverse de cette tendance : les différences transfrontalières ont augmenté de façon générale, tandis que les écarts entre les provinces ont généralement diminué. Nos résultats appuient davantage la tendance prévue dans l'analyse de Courchene après 1995. Les écarts entre les provinces contiguës ont augmenté au lieu de diminuer, tel qu'observé depuis 1980, bien que la tendance entre les provinces soit toujours à la convergence. De plus, la convergence observée dans les réductions de la part du revenu du quintile supérieur des paires État-province est plus marquée après 1995.

L'on pourrait précisément s'attendre à des tendances distinctes parmi les différentes catégories de revenus lorsque la convergence repose sur la mobilité entre les régions. Dans le cas du quintile supérieur, qui est susceptible d'être le plus mobile entre les régions, il y a présence de convergence tant entre les provinces qu'entre les États et les provinces après 1990. Dans le cas de la moitié inférieure de la répartition des revenus, où la mobilité transfrontalière est beaucoup plus limitée (autant par rapport à la mobilité transfrontalière du quintile supérieur qu'à

FIGURE 3

Dépenses de réduction et de contrôle de la pollution : Écart moyen entre les paires



la mobilité interprovinciale de la moitié inférieure), nous observons une tendance à la convergence interprovinciale et à la divergence transfrontalière.

Politique environnementale

Il est bien connu qu'il est difficile d'évaluer les effets de l'intervention gouvernementale dans la protection de l'environnement. Les indicateurs de résultats environnementaux ne présentent pas instantanément des données contre-factuelles (comme dans le cas de la redistribution du revenu) grâce auxquelles on peut clairement déterminer ce qu'aurait été la situation en l'absence de l'intervention gouvernementale. Des facteurs comme la situation géographique, la concentration industrielle et les conditions climatiques viennent compliquer les indicateurs de résultats absolus (tels que la qualité de l'air), lesquels sont contaminés par des facteurs comme les déplacements transfrontaliers de polluants. Parallèlement, les mesures

des produits (dépenses, niveau d'application des lois, rigueur des règlements) sont parfois trompeuses, puisqu'elles ne se traduisent pas nécessairement par des niveaux élevés de protection environnementale. Tout en reconnaissant ces difficultés importantes sur le plan des mesures, la comparaison des dépenses publiques consacrées à la réduction et au contrôle de la pollution donne une idée de l'engagement de différentes régions envers la protection de l'environnement.

L'examen des écarts moyens de ces dépenses entre les provinces et les États et les provinces jumelées à l'aide de divers critères révèle une tendance initiale à la divergence puis à la convergence durant les années 1990 (voir la figure 3). Plus particulièrement, cette figure montre que les provinces ne sont en moyenne pas plus similaires entre elles en tant que groupe ou même semblables à leurs provinces voisines qu'elles le sont en général aux États américains en tant que groupe.

Bien que ce portrait aille dans le sens des attentes suscitées par l'analyse de Courchene, l'aspect dynamique de cette tendance est un aspect de convergence généralisée tant entre les États et les provinces qu'entre les provinces elles-mêmes.

En examinant nos différents ensembles de paires État-province, nous constatons que tous les appariements suivent une même tendance. À l'exception des appariements de référence, les écarts entre les paires État-province sont invariablement moins importants lorsque le critère de la proximité géographique est utilisé que nos mesures d'intégration économique. En 2000, les écarts moyens entre les paires État-province contigus (36,0 %) et les paires État-province formées à partir de notre définition de la proximité (37,5 %) étaient nettement moins importants que les écarts moyens entre toutes les paires de provinces (43,5 %). Ils étaient même inférieurs aux écarts moyens entre les paires de provinces contiguës (48,9 %). À titre de comparaison, les paires État-province créées en fonction des échanges (52,4 %) et de la concurrence (52,8 %) sont les moins similaires parmi tous les ensembles de paires de provinces ou de paires État-province. Ces tendances semblent remettre en question l'argument selon lequel la convergence s'explique principalement par des échanges accrus.

Observations

Dans notre recherche initiale, nous avons tenté d'évaluer la mesure dans laquelle l'analyse des tendances transfrontalières de convergence des politiques peut mettre en lumière la question de savoir si une intégration économique accrue entraîne la convergence des politiques. Dans les domaines que nous avons examinés d'un point de vue empirique, nous pouvons faire les observations suivantes. D'abord, les tendances infranationales ne semblent pas remettre fondamentalement en cause les tendances nationales de convergence et de divergence. Toutefois, certaines

tendances infranationales intéressantes présentent des différences de degré, voire d'orientation, par rapport aux tendances nationales, et nous croyons que ces différences, lorsqu'elles seront décrites en détail, nous permettront d'avoir une meilleure compréhension analytique de questions plus larges sur la convergence. De plus, certaines données après 1995 viennent appuyer l'hypothèse selon laquelle il y aurait convergence entre les entités infranationales et transfrontalières, ce qui n'apparaît pas clairement dans les analyses nationales. C'est le cas des gains dans la part du revenu pour le quintile supérieur des États et des provinces jumelés selon notre indice de proximité (comprenant la distance et le nombre d'habitants), ainsi que des paires ayant un niveau élevé d'échanges après 1995. De même, dans les années 1990, la convergence entre les États et les provinces quant aux dépenses consacrées à la réduction et au contrôle de la pollution est plus marquée entre les paires État-province contigus que parmi tous les États et les provinces mis ensemble.

Les résultats de cette analyse indiquent qu'il est nécessaire d'élargir notre recherche pour inclure de nouveaux indicateurs et aspects des résultats des politiques afin d'évaluer l'existence de tendances similaires aux tendances décrites ci-dessus. De plus, il serait utile d'établir des comparaisons détaillées entre des paires transfrontalières précises (p. ex., Colombie-Britannique-Washington, Ontario-Michigan). Enfin, un programme de comparaison et de différenciation plus rigoureux des paires comportant différentes caractéristiques (p. ex., proximité, interdépendance commerciale, etc.) est nécessaire pour comprendre les relations de cause à effet entre des facteurs tels que l'intégration économique et la convergence des politiques. Une telle recherche promet d'enrichir considérablement les études nationales actuelles sur l'influence transfrontalière des politiques.

Renvois

Boyчук, Gerard W. et Keith G. Banting, 2003. « The Paradox of Convergence: National versus Sub-National Patterns of Convergence in Canadian and American Income Maintenance Policy », dans *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Richard G. Harris (dir.), Calgary : University of Calgary Press.

Courchene, Thomas, en collaboration avec Colin Telmer, 1998. *From Heartland to North American Region State*. Toronto : Centre for Public Management, Faculté de gestion, Université de Toronto.

Hoberg, George (dir.), 2002. *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto : University of Toronto Press.

Notes

- 1 Ce programme de recherche a été financé grâce à une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Les auteurs aimeraient remercier Matt Walcoff pour son aide inestimable à la recherche.
- 2 Les provinces peuvent également adapter leurs politiques en réaction aux pressions concurrentielles exercées par les États américains en l'absence de niveaux élevés de commerce de marchandises entre eux. Par exemple, les provinces font concurrence aux États non seulement en matière de commerce mais aussi d'investissement. Pour avoir une idée de ces pressions concurrentielles, nous avons mené une enquête écrite et téléphonique auprès de représentants chargés du développement économique et de chambres de commerce ou de conseils de développement commercial des dix gouvernements provinciaux. Nous leur avons demandé d'identifier les États américains par rapport aux provinces canadiennes qu'ils considéraient comme leurs principaux concurrents en matière de commerce et d'investissement. De plus, nous avons demandé aux répondants quels étaient les États ou les provinces qu'ils utilisaient comme « principales références » pour savoir vers où les provinces se tournaient lorsqu'elles se positionnaient dans un environnement économique concurrentiel.

L'évolution de la diversité industrielle des villes canadiennes, 1992-2002

Desmond Beckstead
Mark Brown
Statistique Canada

Les deux auteurs travaillent à la Division des études micro-économiques de Statistique Canada. Desmond Beckstead est économiste chercheur et Mark Brown, économiste chercheur principal.

Introduction

Cet article¹ est tiré d'une étude qui décrit la diversité industrielle des villes canadiennes². Il compare les villes canadiennes les unes aux autres sur le plan de leur degré de diversité et décrit l'évolution de ces degrés au cours des dix dernières années, de 1992 à 2002. Ces années ont marqué une période de changements structurels importants dans l'économie canadienne, résultant en partie de la libéralisation des échanges, de l'intégration de l'économie continentale et des changements technologiques, tous des éléments qui peuvent avoir eu des répercussions sur la diversité industrielle des villes canadiennes.

Deux raisons principales poussent les responsables de l'élaboration des politiques à considérer la diversité comme une caractéristique positive des économies urbaines (Quigley, 1998). La première est le fait que les économies diversifiées sont considérées comme des économies stables (Baldwin et Brown, 2003). Les petites villes mono-industrielles sont vulnérables à la régression que pourrait subir leur industrie principale et qui pourrait se traduire par des taux de chômage élevés et l'exode de travailleurs. Les localités qui regroupent un vaste éventail d'industries sont mieux en mesure de survivre à l'effondrement d'une ou de plusieurs de ses industries, les travailleurs étant plus susceptibles de trouver rapidement des emplois dans d'autres secteurs. La deuxième raison est que les économies diversifiées sont considérées comme plus dynamiques. Les villes diversifiées sont des pépinières de nouvelles idées, ces dernières étant plus facilement transférables d'une branche d'activité à l'autre, ce qui favorise des degrés plus élevés de croissance (Jacob, 1969; Glaeser, 1992; Glaeser, 2000; Duranton, 2001).

Tout au long de l'étude, nous mesurerons la diversité à l'aide d'un indice qui tient compte du nombre

d'industries présentes dans chaque ville et de la façon dont l'emploi est réparti entre elles. Plus le nombre d'industries présentes dans une ville est élevé et plus la distribution de l'emploi est répartie de façon égale, plus l'indice est élevé. Afin de faciliter l'exposé, la diversité de chaque ville est comparée à celle de Toronto, dont le degré de diversité est considéré comme égal à 100.

La diversité d'une ville canadienne à l'autre

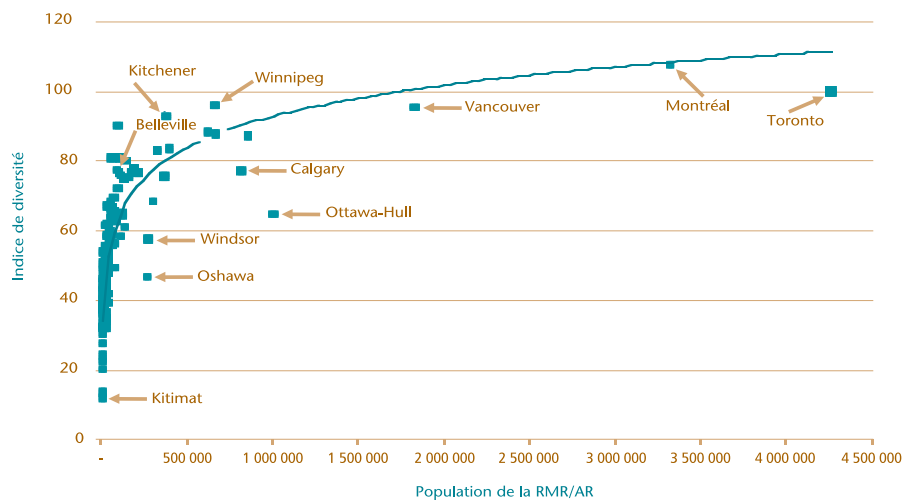
On observe des écarts importants dans le degré de diversité des différentes régions urbaines au Canada. Cela ressort clairement de la figure 1, qui relie le degré de diversité de chaque région urbaine à son niveau de population. En 2002, Montréal était la région urbaine la plus diversifiée au Canada, et elle a obtenu un indice de diversification de 108. Toronto, Vancouver et Winnipeg suivaient de près. Le centre urbain le moins diversifié (ou le plus spécialisé) était Kitimat, dont le degré de diversification se situe à peu près au huitième de celui de Montréal.

Les grands écarts dans les degrés de diversité entre les villes ne sont pas aléatoires. Comme le montre la figure 1, il existe un rapport manifeste entre la diversité et la taille de la population. Les localités qui comptent les populations les plus faibles ont tendance à avoir les économies les plus spécialisées (ou les moins diversifiées). Par ailleurs, les grands centres urbains ont les économies les plus diversifiées.

Il est permis de croire qu'il existe deux facteurs reliant la taille de la population et la diversité. Premièrement la croissance de la population peut être partiellement attribuable à l'arrivée de nouvelles industries et aux nouveaux emplois qu'elles créent. Deuxièmement, à mesure que la population des villes augmente, leur marché local fait de même, ce qui permet d'appuyer une diversité plus grande d'industries.

FIGURE 1

Diversité industrielle en fonction de la population, 2002



^aToronto 2002 = 100.

Source : Mise en tableau spéciale, Registre des entreprises et Recensement, 1996.

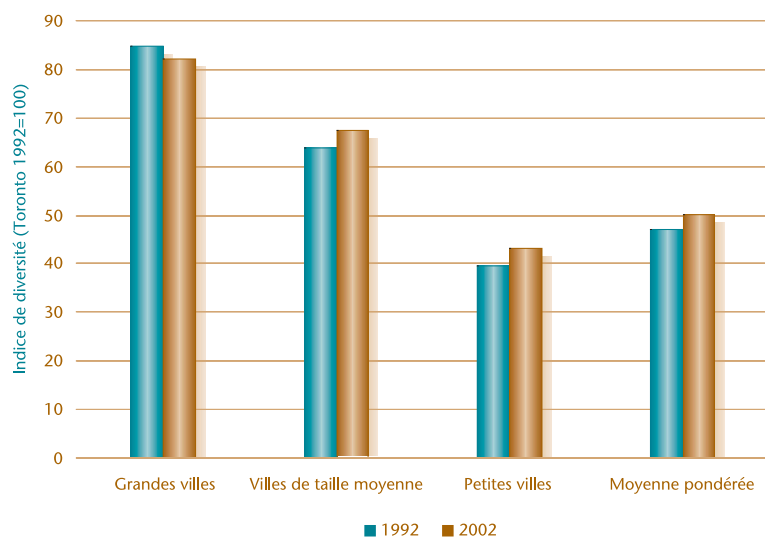
L'augmentation de la diversité est à la fois une cause et un effet de la croissance des niveaux de population.

Il ressort aussi de la figure 1 que le rapport entre la population et la diversité n'est pas linéaire. Dans le cas des petits centres urbains, c'est-à-dire ceux qui comptent entre 10 000 et 100 000 habitants, une augmentation de la population a un effet positif très important sur la diversité. Toutefois, dans le cas des grands centres urbains, le rapport entre la diversité et la taille est beaucoup plus faible.

Selon toute vraisemblance, le rapport entre la taille de la population et la diversité des grandes villes est relativement faible en raison des minces possibilités de voir de nouvelles industries s'y installer. La croissance démographique dans les petites villes attire de nombreuses nouvelles industries désireuses de desservir le marché local. Dans le cas des grands centres, les industries qui dépendent des marchés locaux pour survivre sont déjà implantées. Les autres industries sont celles qui sont installées dans un nombre relativement restreint de villes. Si elles sont plus rares, c'est parce qu'elles ont besoin de facteurs de production particuliers (p. ex., la transformation du poisson) ou qu'elles comportent des économies d'échelle significatives (p. ex., la fabrication d'avions) ou encore qu'elles dépendent d'importantes économies d'agglomération (p. ex., les services financiers). Par conséquent, il semble y avoir peu de possibilités de diversification des économies des grands centres urbains.

FIGURE 2

Moyenne de la diversité selon la taille de la ville pour certaines villes, 1992-2002



La diversité industrielle au fil du temps

En plus d'avoir des conséquences sur les degrés de diversité industrielle, la taille des villes est également fonction de la diversification dans le temps (voir la figure 2). Au cours des années

1990 et au début des années de ce siècle³, les grandes villes (population supérieure à 500 000 habitants) sont devenues légèrement moins diversifiées (plus spécialisées). Par ailleurs, les petites villes (10 000 à 99 000 habitants) et les villes de taille moyenne (100 000 à 499 000 habitants) ont gagné en diversification au cours de cette même période (voir la figure 2). Bien que leur ampleur soit relativement faible, ces changements témoignent de la lenteur de l'évolution de la structure urbaine et montrent que les industries se sont déplacées des grands centres urbains vers des centres urbains plus petits.

La vérification des hypothèses à la source de ces tendances dépasse la portée de cet article. Néanmoins, il est possible de les placer dans le contexte de deux des forces structurelles sur lesquelles reposent les changements dans l'économie canadienne pendant la dernière décennie, à savoir les changements technologiques et la libéralisation des marchés. Sur le plan théorique, l'accroissement du commerce devrait conduire à des économies urbaines moins diversifiées, à mesure qu'elles se spécialisent dans des branches d'activités où elles ont un avantage comparatif sur les marchés internationaux. Une plus grande spécialisation des grandes villes va de pair avec les effets de la libéralisation des marchés, ce qui n'est pas le cas de l'augmentation de la diversité des petites et des moyennes villes. On peut supposer néanmoins que cette dernière tendance soit le résultat de la baisse des coûts de transport et de communication résultant d'investissements dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cette baisse des coûts peut avoir incité les industries à s'installer dans de petites villes et des régions rurales pour profiter des taux de salaire moins élevés qui y prévalent (Kilkenny, 1998).

Conclusion

Le degré de diversité varie beaucoup d'une ville canadienne à l'autre. Ce qui donne à penser que les économies urbaines peuvent aussi différer du point de vue de leur stabilité économique et de leur potentiel de croissance.

L'analyse démontre que les degrés de diversité sont étroitement reliés à la population des régions urbaines. Le degré de diversification augmente avec la taille des villes. Toutefois, les degrés très élevés de diversité ne se limitent pas aux villes dont la population se chiffre dans les millions. Les villes dont la population se situe autour de 100 000 habitants enregistrent souvent le même degré de diversité que des centres urbains beaucoup plus grands.

Au cours de la période étudiée, l'économie du Canada s'est davantage intégrée aux marchés mondiaux et a connu des bouleversements technologiques liés à la révolution des technologies de l'information. L'intégration aux marchés mondiaux est associée à la fois à une diminution de la diversification industrielle des grands centres urbains canadiens et à une dispersion plus grande de l'activité économique en faveur des centres urbains de petite et de moyenne taille, qui peut avoir découlé de la mise en œuvre des nouvelles technologies, lesquelles ont entraîné une réduction des coûts de transport et de communication.

Renvois

Baldwin, J.R. et W.M. Brown. *Dynamique du secteur canadien de la fabrication dans les régions métropolitaines et rurales*, Série de document de recherche sur l'analyse économique, no 11F0019MIE2001169, Direction des études analytiques, Statistique Canada, 2001.

Duranton, G. et D. Puga « Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products », *The American Economic Review* 91 (2001), p. 1454-1477.

Glaeser, E.L., H. Kallal, J.A. Scheinkman et A. Schleifer, « Growth in Cities », *Journal of Political Economy* 100 (1992), p. 1126-1152.

Glaeser, E.L. « The New Economics of Urban and Regional Growth », *The Oxford Handbook of Economic Geography*, G.L. Clark, M.P. Feldman et M.S. Gertler (dir.), 2000.

Jacobs, J. *Economy of Cities*, New York, Vintage, 1969.

Kilkenny, M. « Transportation Costs and Rural Development », *Journal of Regional Science* 38 (1998), p.293-312.

Quigley, J.M. « Urban Diversity and Economic Growth », *The Journal of Economic Perspectives* 12 (1998), p. 127-138.

Notes

- 1 Statistique Canada met à votre disposition une version plus détaillée de cette analyse sur la diversité des villes canadiennes et sur les descriptions des données et des méthodes utilisées. Voir Beckstead, D. et M. Brown. « De Labrador City à Toronto : la diversité industrielle des villes canadiennes, 1992 à 2002, Aperçus sur l'économie canadienne » n° 11-624-MIE2003003, Direction des études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.
- 2 Les villes définies sont les régions métropolitaines de recensement (RMR) et les agglomérations de recensement (AR).
- 3 Cette différence n'est toutefois pas significative statistiquement. Néanmoins, cette conclusion correspond à la baisse de la diversité dans le secteur de la fabrication au cœur des grandes villes (plus d'un million d'habitants) sur une plus longue période.

De l'influence du commerce international sur le synchronisme des phases du cycle économique en Amérique du Nord

Shenjie Chen
John M. Curtis

Commerce international Canada

Les auteurs travaillent pour la
Direction de l'Analyse commerciale
et économique de Commerce
International Canada¹.

Shenjie Chen est
analyste principal de la
politique et de la recherche et
John M. Curtis,
conseiller principal en
politique et coordonnateur.

Nous nous intéresserons dans le présent article au synchronisme des phases du cycle économique entre le Canada et les États-Unis d'un point de vue régional. Nous verrons si l'augmentation des échanges régionaux entre les deux pays a mené à une corrélation marquée de la simultanéité de l'activité économique d'un pays à l'autre.

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange (ALÉ) entre le Canada et les États-Unis en 1989, l'économie canadienne s'est intégrée progressivement à l'économie américaine. Quelques chiffres permettent de mettre la situation en perspective : les échanges de biens et services canadiens avec les États-Unis ont doublé en pourcentage du PIB, passant d'une moyenne de 30 % dans les années 1970 à plus de 60 % à la fin des années 1990, l'essentiel de la hausse faisant suite à l'entrée en vigueur de l'Accord en 1989. À l'échelle régionale, toutes les provinces canadiennes ont considérablement accru le volume de leurs exportations vers les États-Unis; celles-ci ont en effet doublé, en pourcentage du PIB, pour passer de 18,6 à 37,6 % au cours de la période 1989-2002, tandis que les exportations est-ouest ou interprovinciales chutaient de 22,5 à 19,7 % du PIB au cours de cette période. Le resserrement des liens économiques entre le Canada et les États-Unis a soulevé la question de savoir si l'intégration économique accrue des deux pays a suscité un plus grand synchronisme des phases du cycle économique, ou un mouvement réciproque plus prononcé du PIB entre les deux nations.

Le concept d'un synchronisme croissant des phases du cycle économique entre pays est d'une grande importance lorsque vient le temps d'adopter des politiques économiques nationales, qu'il s'agisse d'élargir le cadre des échanges et de coordination de la politique macro-économique ou de conclure de nouvelles ententes commerciales ou monétaires. De fait, le synchronisme des phases du cycle

économique constitue un élément important de la documentation traitant d'une zone monétaire optimale, et joue un rôle prépondérant dans l'évaluation des coûts liés à l'imposition de limites à une politique monétaire indépendante. Ainsi, l'analyse de cette question a fait l'objet d'une attention marquée au cours des dernières années, car elle est très pertinente au vu de l'Union économique et monétaire européenne (UEM) et de l'intégration économique continue en Amérique du Nord.

Corrélations : évolution ou statu quo?

L'on parle de synchronisme des phases du cycle économique lorsque le moment et l'ampleur de modifications d'envergure de l'activité économique de plusieurs pays se ressemblent de plus en plus. On a recours à deux grandes méthodes pour mesurer le synchronisme du cycle économique (FMI, 2001 et FMI 2002). La première, la corrélation de concordance, sert à calculer le nombre de périodes pendant lesquelles les cycles de divers pays sont en même phase. La deuxième, la corrélation de la production, mesure les similarités en ce qui touche au moment et à l'ampleur des variations de production. Selon cette méthode, l'on dira des cycles économiques nationaux qu'ils sont synchronisés si la corrélation entre eux est directe et marquée. Plus celle-ci est directe, plus étroit sera le synchronisme des cycles. La méthode de la corrélation de la production a été la plus utilisée, et c'est également celle que nous privilégierons ici.

La figure 1 expose l'évolution du PIB au Canada et aux États-Unis entre 1950 et 1999². Les données sur le PIB font abstraction des tendances temporelles afin de bien mettre en lumière les fluctuations du cycle économique. Un coup d'œil à ce graphique permet de constater que des années 1950 aux années 1970, les fluctuations du PIB réel du Canada ont toujours suivi d'une année celles

du PIB des États-Unis. Ce décalage de l'économie canadienne par rapport à l'évolution de l'activité économique des États-Unis laisse supposer que les responsables canadiens de l'élaboration des politiques n'avaient pas à prévoir de changements de politiques aux États-Unis à court terme, ni à y réagir, et qu'ils pouvaient maintenir le cap de leurs politiques jusqu'au moment où le cycle économique des États-Unis commencerait à toucher l'économie canadienne, soit un an plus tard. Cependant, à compter des années 1980, une nouvelle tendance s'est manifestée, et le synchronisme des cycles économiques des deux pays a commencé à se resserrer; l'économie canadienne fluctuait presque au même moment que l'économie aux États-Unis, bien que l'ampleur des variations demeurerait très différente. Nous avons créé un indice de concordance pour mesurer cette situation sur deux sous-périodes, avant 1980 et après 1980³. Nos calculs montrent que le nombre d'années pendant lesquelles le Canada et les États-Unis se sont trouvés dans la même phase du cycle économique, en terme de fraction du nombre total d'années étudié, est passé de 0,8 de 1951 à 1979, à 0,85 entre 1980 et 1999.

La figure 2 présente la deuxième méthode de mesure du synchronisme des cycles économiques, les coefficients de corrélation entre les variations du PIB réel aux États-Unis et au Canada de 1950 à 1979 et de 1980 à 1999. Les données sur le PIB réel sont calculées au moyen de deux indices des prix différents, soit l'indice de prix en chaîne et des prix en valeur constante. Dans les deux cas, les résultats soutiennent la conclusion d'un synchronisme croissant des cycles économiques des deux pays au cours des 50 dernières années. Pendant la première sous-période (1950-1979), les coefficients estimatifs de corrélation se sont établis à 0,586 pour l'indice de prix en chaîne, et à 0,699 pour l'indice des prix en valeur constante. Cependant, ces corrélations ont été nettement plus prononcées au cours de la deuxième sous-période

FIGURE 1

Moyenne de la diversité selon la taille de la ville pour certaines villes, 1992-2002

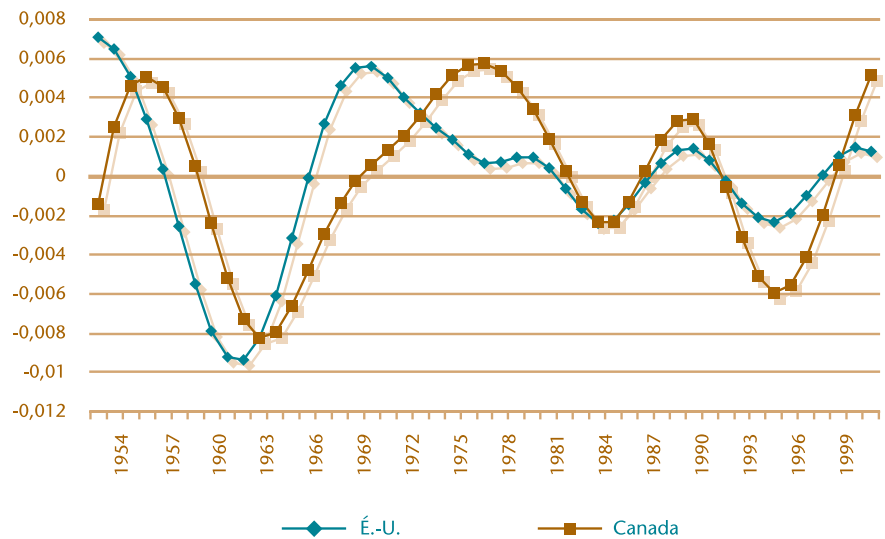
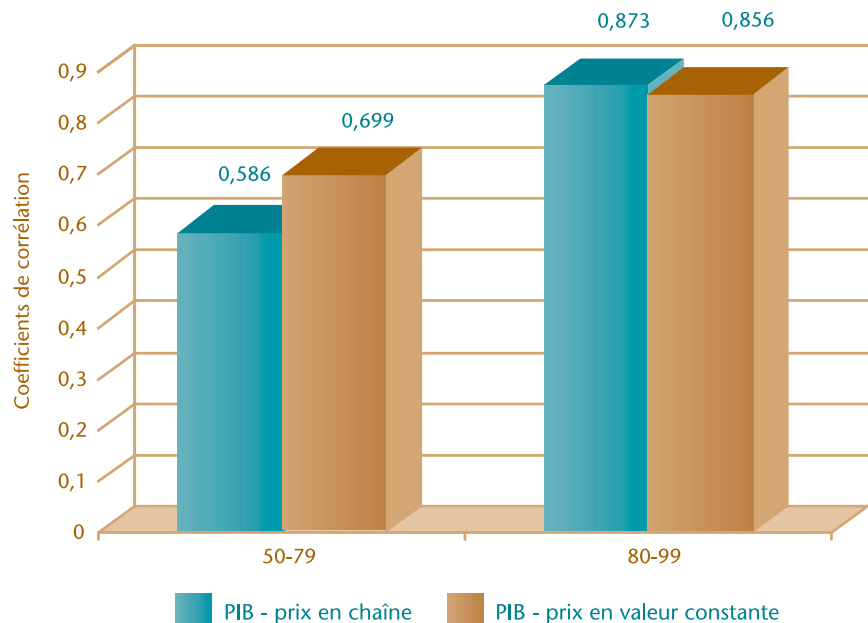


FIGURE 2

Corrélation des variations du PIB réel entre le Canada et les É.-U., 1950-1999



(1980-1999), se hissant à 0,873 et 0,856 respectivement.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'intensification de l'intégration économique canado-américaine a également une dimension régionale importante, qui reflète bien l'expansion rapide des échanges à l'échelle régionale (provinces-États). Pour compliquer la situation, l'on observe un déclin de l'importance relative du lien traditionnel est-ouest ou inter-provincial, au profit d'un axe commercial nord-sud. Pour bien comprendre la portée globale de cette évolution du synchronisme des cycles économiques, reportons-nous aux données provinciales présentées au tableau 1, qui expose les corrélations des variations du PIB réel des diverses régions du Canada et des États-Unis. Plusieurs tendances se démarquent et chacune est décrite ci-après.

D'abord, entre les régions du Canada, l'activité économique de l'Ontario est en étroite corrélation avec celle du Québec; le coefficient de corrélation s'établit à 0,926, et ce taux est le plus élevé de toutes les régions du Canada. Mais les corrélations faiblissent le long de l'axe est-ouest. Par exemple, le coefficient estimatif de corrélation entre l'Ontario et les Prairies passe à 0,48,

et celui entre l'Ontario et la Colombie-Britannique, à 0,512. Soulignons que le Québec maintient un taux élevé de corrélation avec toutes les régions du Canada (supérieur à 0,5 dans tous les cas).

La situation est complètement différente, cependant, en ce qui touche aux corrélations entre les régions des deux extrémités de l'espace géographique du pays : les régions de l'Atlantique et des Prairies, et la région de l'Atlantique et la Colombie-Britannique. Les coefficients estimatifs de corrélation pour ces deux couples de régions se sont établis à -0,085 et 0,074 respectivement. Des taux de corrélation aussi faibles, on croirait presque que ces économies sont complètement détachées l'une de l'autre ont surpris étant donné la politique monétaire unique imposée dans toutes les régions du Canada et la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions. Ces facteurs ont atténué les écarts entre les cycles économiques régionaux, s'ajoutant aux nombreuses politiques adoptées en matière sociale, économique et d'infrastructures, qui visent la promotion de l'unité économique et sociale du pays.

Ensuite, entre les régions du Canada et des États-Unis, l'Ontario comme le

Québec affichent des taux plus élevés de corrélation avec toutes les régions des États-Unis qu'avec le reste du Canada, sauf entre l'Ontario et le Québec, et entre l'Ontario et la région Atlantique. Comme prévu, les variations de l'activité économique dans la région Atlantique sont plus étroitement corrélées aux variations dans le nord-est des États-Unis qu'à celles de plusieurs régions du Canada, y compris le Québec. De même, les cycles économiques de la région des Prairies sont plus étroitement alignés sur ceux du Midwest américain et du sud des États-Unis qu'avec le reste du Canada. La seule exception est la Colombie-Britannique, qui affiche de faibles corrélations avec toutes les régions des États-Unis (les coefficients vont de 0,359 à 0,48, le plus élevé, bien que très légèrement, étant celui avec le Midwest), mais des corrélations relativement élevées avec les autres régions canadiennes, particulièrement les Prairies et le Québec. Les liens étroits de la Colombie-Britannique avec les autres régions du Pacifique pourraient expliquer en grande partie cette tendance.

Troisièmement, les régions des États-Unis semblent en moyenne plus étroitement corrélées entre elles que

TABLEAU 1

Corrélations des variations du PIB réel des diverses régions du Canada et des États-Unis, 1981-1999⁴

	Région	LES RÉGIONS DU CANADA					LES RÉGIONS DES ÉTATS-UNIS			
		Région Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B. & Nord	Midwest	Nord-est	Nord-ouest	Sud
CANADA	Atlantique	1								
	Québec	0,539	1							
	Ontario	0,698	0,926	1						
	Prairies	-0,085	0,530	0,480	1					
	C.-B. & Nord	0,074	0,642	0,512	0,640	1				
États-Unis	Midwest	0,274	0,736	0,771	0,630	0,486	1			
	Nord-est	0,597	0,691	0,753	0,288	0,359	0,648	1		
	Nord-ouest	0,460	0,725	0,764	0,475	0,459	0,645	0,737	1	
	Sud	0,262	0,670	0,725	0,649	0,451	0,843	0,638	0,787	1

TABLEAU 2

Corrélations moyennes des variations du PIB réel entre les régions du Canada et des États-Unis, 1981-1999⁵

	Filtre HP	Calcul de différences	Tendance temporelle linéaire
Canada - régions	0,565	0,496	0,471
É.-U. - régions	0,739	0,716	0,681
Entre régions du Canada et des É.-U.	0,650	0,561	0,596

ne le sont les régions canadiennes avec elles, alors que les régions canadiennes sont en plus étroite corrélation avec les régions des États-Unis qu'entre elles. Ces résultats correspondent aux calculs fondés sur trois méthodes distinctes faisant abstraction des tendances temporelles (se reporter au tableau 2).

Les résultats présentés ci-dessus semblent contredire les constatations empiriques que l'on trouve dans les documents traitant des « effets frontaliers » et prétendant qu'une fois redressées pour tenir compte de la taille des populations et des distances, les données sur le commerce intérieur (inter-provincial) du Canada sont de plusieurs fois supérieures aux échanges transfrontaliers, c'est-à-dire que l'économie nationale canadienne est plus intégrée que ne le sont les quelques économies régionales transfrontalières. L'effet frontalier entre le Canada et les États-Unis a passablement diminué depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, mais il demeure néanmoins bien palpable. Aussi, les politiques nationales visant la promotion d'une identité culturelle nationale propre ainsi que des valeurs, institutions et règles distinctes, ont généralement pour effet de favoriser la production intérieure, ce qui devrait se traduire par un volume moindre d'échanges internationaux qu'en l'absence de telles mesures.

Selon notre analyse de cette question, l'effet de frontière existe bel et bien et

il est palpable. Ce que nous tirons de cette analyse est qu'en termes de dynamisme et de corrélation des variations des cycles économiques, l'économie canadienne s'est davantage intégrée à l'économie américaine. Les facteurs qui devraient normalement contribuer à un resserrement du synchronisme des cycles économiques des deux pays fait l'objet de la section suivante.

Les causes de la nouvelle situation

Les fluctuations dans la croissance de toute économie peuvent survenir à la suite de chocs découlant de facteurs tels qu'une nouvelle politique économique, le volume d'investissement des entreprises, les décisions en matière d'épargne et de consommation, de même que la productivité de la main-d'œuvre et des capitaux. Ces chocs peuvent également se transmettre à d'autres pays par la voie des divers liens économiques et structurels que sont le commerce et les investissements internationaux, les marchés financiers et les retombées technologiques telles qu'on les conçoit traditionnellement, ou par la voie des liens politiques ou institutionnels comme la mobilité de la main-d'œuvre, une approche commune en matière de politique monétaire, et une coordination des politiques de taux de change. Autrement dit, le synchronisme des cycles économiques pourrait très bien résulter de l'applica-

tion volontaire par les pays concernés du critère de la zone monétaire optimale. Par exemple, certains pays tendent à relier volontairement leur monnaie à celle de leur principal partenaire commercial afin de profiter des gains associés à une plus grande stabilité des taux de change. De même, l'adoption par les autorités concernées d'une approche commune en matière de politique monétaire aura une incidence positive sur la corrélation des cycles économiques. Cette constatation a encouragé Frankel et Rose (1998) à affirmer que les pays « mauvais candidats » ex ante à l'inclusion dans une union monétaire pourraient satisfaire le critère ex post car l'entrée dans une telle union pourrait bien donner une impulsion supplémentaire à l'expansion du commerce qui, à son tour, favorisera une corrélation plus étroite des cycles économiques.

L'argument que l'on sert habituellement pour expliquer pourquoi une hausse du commerce international renforcerait la corrélation de l'activité économique entre plusieurs pays est assez direct : l'intensification du commerce international accroît l'ampleur des chocs entre les pays. En réalité, l'incidence de l'intégration des échanges sur la corrélation des cycles économiques peut très bien aller dans les deux sens. D'une part, l'ouverture du commerce peut mener à une spécialisation croissante de la production suivant l'avantage comparatif de chacun des pays concernés par rapport à ses partenaires commerciaux, ce qui mène à des échanges intersectoriels. Si des types de production différents sont soumis à des chocs de nature différente, une intégration accrue des échanges, du fait qu'elle entraîne une plus grande spécialisation, pourra avoir pour effet de réduire la corrélation des cycles économiques (Krugman, 1993). D'autre part, si les modèles de spécialisation de la production et des échanges se développent essentiellement dans les secteurs d'activité soumis aux mêmes chocs, la spécialisation pourra alors avoir un effet de synchronisation des cycles économiques.

Plus particulièrement, la fragmentation de la production, et le va-et-vient intensif des échanges intra-sectoriels qui en découlent, pourront accroître considérablement les similitudes de déroulement des cycles économiques entre divers pays.

Évaluation empirique

Le principal défi de l'étude empirique des effets de l'intégration des échanges sur le synchronisme des cycles économiques consiste à isoler l'effet de l'intégration des échanges de celui d'autres facteurs liés au synchronisme des cycles économiques entre plusieurs pays.

Dans l'un des plus importants articles publiés sur le sujet au cours des dernières années, Frankel et Rose démontrent que, de 1959 à 1993, les pays de l'OCDE ayant des liens commerciaux étroits ont également affiché des cycles économiques très fortement corrélés (1998)⁶. Les résultats de leurs calculs de régression montrent que l'augmentation d'un seul écart type de l'intensité des échanges accroît de 0,13 la corrélation bilatérale des cycles économiques.

Le document duquel est tiré le présent article tente ainsi de préciser la méthode de Frankel et Rose en utilisant les données régionales du Canada et des États-Unis, et en incluant les données sur les échanges intra-sectoriels dans l'analyse de régression. Les avantages de ces précisions et adaptations sont doubles :

- les données régionales permettent de mieux isoler l'effet de l'intégration des échanges commerciaux, ce qui permet de se concentrer exclusivement sur l'aspect structurel des transmissions (au lieu d'avoir à étudier, par exemple, les différences politiques entre les pays, comme l'ont fait Frankel et Rose);
- l'inclusion de données sur les échanges intra-sectoriels nous fournit un contexte unique pour évaluer si les changements de structure des échanges, comme la hausse du

commerce intra-sectoriel entre le Canada et les États-Unis, ont joué un rôle clé dans le synchronisme accru des cycles économiques des deux pays⁷.

Nos estimations vont globalement dans le même sens et se rapprochent même de celles qu'ont obtenues Frankel et Rose. On pense que l'intégration accrue des échanges commerciaux entre régions a des effets positifs marqués sur le synchronisme des cycles économiques entre les régions du Canada et des États-Unis. Cela est dû au fait que les échanges entre les régions du Canada et des États-Unis sont en grande partie dominés par les effets des échanges intra-sectoriels, qui accroissent l'interdépendance des régions.

Conclusion

Nos résultats, malgré les adaptations que nous avons apportées, vont dans le même sens que les conclusions générales de Frankel et Rose, à savoir que la croissance des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis a donné lieu à un synchronisme accru des cycles économiques entre les deux pays.

Renvois

Frankel, Jeffrey, et Andrew Rose, 1998. « The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria », *Economic Journal*, vol. 108.

Fonds monétaire international (FMI), 2001. « Business Cycle Linkages Among Major Advanced Economies », *Perspectives de l'économie mondiale* (octobre), p. 65-79.

Krugman, Paul, 1993. « Lessons of Massachusetts for EMU », in Francisco Torres et Francesco Giavazzi (dir.). *The Transition to Economic and Monetary Union*, p.241-69. Royaume-Uni: Cambridge University Press.

Notes

- 1 Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs et ne doivent aucunement être attribuées au ministère du Commerce international ou au gouvernement du Canada.
- 2 Les données sur le PIB sont exprimées en monnaie locale, en dollars constants de 1997 ou prix en chaîne. Les données sur

le PIB sont modifiées de la manière suivante : d'abord, nous prenons les logarithmes naturels du PIB de façon à pouvoir interpréter la variable qui en découle comme un taux de croissance. Puis, nous faisons abstraction des tendances temporelles de la variable, au moyen du filtre de Hodrick Prescott (HP) (au moyen du paramètre de lissage traditionnel de 1600).

- 3 L'indice de concordance calcule le nombre de périodes durant lesquelles les cycles nationaux sont dans la même phase, en termes de fraction du nombre total de périodes de l'échantillon. Si deux cycles sont en parfait synchronisme, c'est-à-dire qu'ils se situent exactement au même point, le coefficient de corrélation sera de 1; s'ils ne sont pas en corrélation, le coefficient sera de 0.
- 4 Les données sur le PIB présentées dans ce tableau font abstraction des tendances temporelles; la méthode utilisée pour ce faire est le filtre HP.
- 5 Nous utilisons trois procédés différents : 1) nous appliquons le filtre Hodrick Prescott (HP) pour retirer la dimension des tendances temporelles dans les variables; 2) nous retirons la dimension des tendances temporelles des variables en calculant le premier écart des variables, et en multipliant par 100; 3) nous retirons la dimension des tendances temporelles des variables en examinant la forme d'une régression de la variable de la tendance de temps linéaire.
- 6 Frankel et Rose ont utilisé à la fois la méthode traditionnelle des moindres carrés et celle des variables instrumentales, mais affichent une préférence pour cette dernière, suivant l'hypothèse qu'une approche commune en matière de politique monétaire ou un taux de change fixe pourraient fausser les données de corrélation entre l'intégration des échanges et le synchronisme des cycles économiques. Ils ont recours aux paramètres fictifs de la distance, de la proximité et de la langue, sur la base de l'efficacité de ces variables à expliquer les échanges et selon l'hypothèse qu'ils sont déterminés de l'extérieur et par ailleurs non reliés aux cycles économiques
- 7 À l'instar de Frankel et Rose, les auteurs utilisent la méthode des moindres carrés dans l'évaluation des coefficients de l'intensité des échanges. Les trois variables instrumentales choisies sont déterminées de l'extérieur : distances, populations régionales, et réductions tarifaires entre le Canada et les États-Unis.

La mondialisation et le bien-être

l'effet frontière, le rôle de l'État-nation et les relations économiques canado-américaines

John Helliwell
(UBC Press, 2002)

Analysé par
André Downs
Projet de recherche
sur les politiques

André Downs
est directeur principal de
Projet au sein du
Projet de recherche sur les politiques.

Introduction

On observe un perpétuel débat au sein de la collectivité canadienne des politiques sur l'importance de la frontière canado-américaine comme entrave au commerce et autres transactions économiques et la mesure dans laquelle « l'effet frontière » pourrait isoler le processus d'élaboration des politiques au Canada face à l'évolution mondiale et nord-américaine.

L'ouvrage *Globalization and Well-being* de John Helliwell, lauréat 2002-2003 du prix Donner consacrant le meilleur ouvrage dans la catégorie des politiques publiques canadiennes, constitue une contribution importante à ce débat. En termes clairs, John Helliwell explique comme suit l'impact de l'effet frontière et l'effet protecteur correspondant sur l'élaboration des politiques nationales :

- en raison du rôle prépondérant de la géographie et de la présence de frontières beaucoup plus hermétiques qu'on ne le croit généralement, on a sous-estimé l'importance du dossier de l'autonomie nationale relativement à la mondialisation;
- il est plus facile et moins coûteux de fonctionner au sein de réseaux fondés sur la confiance et le partage de normes, et la densité de ces réseaux diminue avec la distance, surtout dans le cas de réseaux transfrontaliers; en conséquence, les différences de densité de réseau peuvent expliquer celles du commerce et des autres transactions économiques transfrontalières;
- le bien-être d'une personne ne dépend pas tant de sa richesse matérielle, comme peuvent le soutenir le discours prédominant et certaines orientations de politiques; par exemple, la santé et l'éducation ont des effets directs et indirects très puissants sur le bien-être et elles génèrent d'importantes externalités fortes et positives;

- il est possible de maintenir et de faire progresser des politiques conçues à des fins domestiques, particulièrement celles qui touchent le domaine social, en raison du degré élevé de séparation entre les économies des pays et leurs sociétés;
- l'importance du tissu social et institutionnel offre plus de latitude aux responsables de l'élaboration des politiques pour établir des politiques basées principalement sur les préférences nationales et non sur les pressions internationales ou, dans le cas du Canada, de l'environnement nord-américain.

La richesse de la contribution de John Helliwell – qui fait le lien entre le commerce, les valeurs, le capital social, le développement économique et le bien-être – est un hommage, à la fois à la complexité de ces enjeux et aux connaissances et aux capacités intellectuelles de l'auteur.

Par contre, on pourrait discuter du fait qu'en raison de l'incertitude concernant la mesure, l'évolution et le rôle protecteur de l'effet frontière, les responsables de l'élaboration des politiques canadiens ne peuvent pas supposer que cet effet permet aux gouvernements canadiens de promouvoir des politiques reflétant strictement les valeurs et les préférences nationales sans tenir compte des développements sur le plan international et particulièrement nord-américain.

Les origines de l'effet frontière

Pour clarifier quelque peu ce débat crucial sur les politiques publiques, il est primordial d'examiner les fondements théoriques et l'évidence empirique qui appuient le concept d'effet frontière.

Une doctrine fondamentale dans le monde de l'économie internationale stipule que la distance et la taille ont une influence sur le volume des échanges bilatéraux entre nations. Tout comme l'équation de la gravité

en physique, le modèle de gravité suppose que les échanges commerciaux sont largement déterminés par la distance physique et la taille des économies. La taille est donnée par le PIB, et la distance reflète les coûts de transactions, particulièrement ceux du transport.

Une découverte déterminante de John McCallum (1995) est qu'en plus de l'impact de la distance, les frontières nationales réduisent le commerce beaucoup plus que l'on pourrait le penser compte tenu de la protection tarifaire et des autres barrières commerciales officielles. M. McCallum a examiné le commerce interprovincial, celui entre provinces et États et l'importance de l'effet frontière avec les États-Unis et a conclu que « toutes choses étant égales par ailleurs, le commerce entre deux provinces est plus de 20 fois plus dense au commerce entre une province et un État ». Autrement dit, compte tenu de la distance et de la taille relative des régions, le commerce intranational était plus de 20 fois plus dense que le commerce international.

La sortie de cette étude a créé une onde de choc dans la communauté de la recherche économique parce que l'on s'attendait à ce que l'étendue des liens économiques canado-américains serait beaucoup plus grande compte tenu des barrières commerciales officielles peu élevées, de la réduction significative des coûts de communication et de transport, et de l'intensité des réseaux sociaux et économiques reliant les deux pays. L'effet frontière représentait un réel défi au bon sens économique.

Expliquer ce paradoxe demeure un élément important dans le programme de recherche parce que les effets frontières déjà estimés sont en contradiction directe avec l'opinion répandue concernant le niveau de l'intégration économique entre partenaires commerciaux, plus spécifiquement entre le Canada et les États-Unis.

Une nouvelle analyse de l'effet frontière

Plusieurs études basées sur le travail de John McCallum ont répété l'exercice dans d'autres pays et à d'autres périodes, par exemple, celles de Wei (1996) et de Helliwell (1998). Dans certains cas, l'effet frontière s'est révélé être étonnamment important.

Toutefois, les améliorations apportées aux données et l'utilisation des données de l'après-ALE et l'après-ALENA, qui n'étaient pas disponibles lors de la recherche initiale de M. McCallum, ont révélé une diminution rapide des évaluations de l'effet frontière.

En améliorant la méthode de John McCallum et en utilisant de nouvelles données, John Helliwell a évalué que l'augmentation rapide du commerce nord-sud observée à la suite de la mise en œuvre de l'ALE a réduit l'effet frontière de 17 en 1981 à environ 12 en 1996, la plus grande partie de la diminution étant observée avant 1994. M. Helliwell avait également évalué un effet frontière beaucoup plus important pour les secteurs des services que pour ceux des marchandises avec un ratio allant de 29 à 42 de 1988-1996.

Plusieurs réponses plus générales qui ne se basaient pas sur des modèles de gravité ont été suggérées depuis lors pour expliquer la persistance de l'effet frontière. L'une des explications est que les économistes ont toujours sous-estimé le rôle de coûts frontaliers moins faciles à quantifier comme les risques liés aux taux de change et les barrières non tarifaires. Ils ont peut-être oublié des facteurs sociaux importants comme les liens historiques, les affinités sociales et culturelles et la langue commune, toutes des explications supplémentaires aux tendances des flux commerciaux ajustés pour les effets de gravité. Voilà l'essentiel de l'hypothèse de M. Helliwell.

Une deuxième explication est liée à la localisation des entreprises. Même lorsque les coûts des échanges trans-

frontaliers sont peu élevés, les firmes essaient de les éviter en s'établissant à l'intérieur des mêmes frontières que la majorité de leurs clients et fournisseurs, réduisant ainsi le besoin de commerce transfrontalier. Cette dernière explication est particulièrement importante pour les relations canado-américaines en raison de la différence de taille respective des deux pays et de l'importance des économies d'échelle.

Les recherches utilisant des modèles de gravité plus perfectionnés et des données récentes sur le commerce intérieur des États-Unis et du Canada ont jeté un nouvel éclairage sur l'effet frontière. Par exemple, Anderson et van Wincoop (2001) retracent l'origine d'un tel effet dans un modèle théorique de commerce multilatéral et démontrent que l'approche simple et non théorique de John McCallum et consorts est tendancieuse. Leur évaluation de l'effet frontière est 10,7.

L'argument clé de Anderson et van Wincoop est le suivant : l'économie américaine est beaucoup plus grande et plus diversifiée que celle du Canada. De plus, les États américains ont plus de possibilités de commercer que les provinces canadiennes. Cela veut dire que les barrières commerciales modestes entre les deux pays créent un important effet frontière pour les provinces canadiennes, mais non pour les États américains : elles auraient plutôt un impact limité pour ces derniers. Anderson et Wincoop ont intitulé cet effet « résistance multilatérale ».

En plus des barrières non tarifaires, des facteurs sociaux, des effets de taille et de la résistance multilatérale, Coulombe (2002) démontre que la géographie et la densité économique sont également essentielles pour comprendre cet effet. Par rapport aux États américains, les provinces canadiennes sont, en général, plus éloignées de leurs partenaires commerciaux potentiels. De plus, ceux-ci ont une densité

économique moindre. Sur ce plan, les frontières ont leur importance, mais, économiquement parlant, cela semble plus vrai pour un pays plus petit.

Parmi les orientations de recherche prometteuses, signalons l'influence de la structure industrielle et spatiale dans le commerce régional nord-américain, en particulier le niveau de spécialisation des économies régionales canadiennes et le rôle des grappes industrielles. Brown (2003) et Coulombe (2003) ont déjà abordé ces facteurs déterminants en démontrant que le commerce international des économies régionales canadiennes semble compléter le commerce inter-provincial et non s'y substituer comme on le croyait.

Comme le souligne Coulombe, « le développement du commerce nord-sud a augmenté le degré de spécialisation des économies régionales canadiennes. Étant donné la structure de l'économie canadienne (centre et périphérie), cela pourrait stimuler le commerce entre les provinces périphériques et centrales, en particulier pour les biens intermédiaires et les produits primaires » (Coulombe, 2003, p.13).

Le débat théorique provoqué par McCallum et Helliwell sur l'effet frontière a contribué à démystifier la dynamique du commerce transfrontalier entre le Canada et les États-Unis. Il a également démontré que, même si le modèle de gravité est attrayant par sa simplicité, il a ses limites et qu'il faut faire plus de recherche pour guider le processus politique.

Les ramifications politiques

Le débat sur l'effet frontière a des répercussions qui vont au-delà de sa dimension théorique. Pour la prescription de politiques, cet effet peut être interprété de deux façons. Il peut d'abord, être perçu comme une protection assurant au Canada une certaine discrétion sur le plan des politiques. Se référant aux résultats de MM.

McCallum et Helliwell, certains ont minimisé l'importance de sécuriser les liens économiques nord-américains et affichent peut-être de la complaisance à l'égard de certains défis stratégiques. Comme l'écrit John Helliwell dans *Globalization and Well-being*, [Traduction] « le résultat obtenu par John McCallum laisse fortement entendre que les économies nationales possèdent une structure interne beaucoup plus dense que l'on croyait et, par conséquent, l'ampleur de la mondialisation est beaucoup moindre que l'on croit » (2003, p.19).

Par contre, au même moment, la persistance de l'effet frontière semble indiquer que le Canada peut réaliser plus de commerce et plus de gains économiques en atténuant la résistance toujours présente au commerce bilatéral et aux liens économiques avec les États-Unis. En effet, on ne peut ignorer la possibilité de réaliser des gains importants en éliminant les barrières commerciales qui subsistent. Il ne faut pas oublier que les estimations de l'effet frontière pour le commerce entre les États américains et le commerce au sein de l'Union européenne sont beaucoup plus basses (1,6). Donc, l'effet pourrait diminuer considérablement entre le Canada et les États-Unis. En effet, Anderson et van Wincoop (2001) pensent que l'élimination des barrières commerciales entre les deux pays pourrait faire augmenter les échanges de 44 %. Coulombe (2002), en extrapolant les résultats de leur analyse, pense que l'élimination de ces barrières pourrait générer une augmentation de 25 % des échanges.

Ce pronostic s'appuie à la fois sur le survol de la recherche présenté plus haut et sur la nature évolutive de l'environnement économique nord-américain, qui indique que :

- les estimations faites à ce sujet peuvent être très sensibles aux hypothèses de base, aux méthodes d'évaluation et au point de comparaison utilisé ; et

- l'effet frontière est encore significatif, mais a diminué considérablement grâce à des mesures de libéralisation des échanges comme celle de l'ALE et de l'ALENA.

Tous s'entendent pour dire que différents facteurs, comme l'absence d'une devise unique, l'existence de barrières non tarifaires, le rôle des réseaux locaux, l'identité, le partage des valeurs et le capital social, favorisent le maintien de l'effet frontière. Il faut tout de même faire plus de recherches en raison de l'incertitude entourant l'ampleur, l'orientation future ainsi que les différences régionales de cet effet.

Les répercussions sur l'économie et les politiques commerciales du Canada

Dans *Globalization and Well-Being*, John Helliwell soutient que le Canada devrait surtout compter sur une approche commerciale multilatérale tout en réduisant sa dépendance vis-à-vis des liens bilatéraux avec son voisin américain. Son raisonnement se fonde essentiellement sur deux hypothèses. D'abord, le fait que tout renforcement des relations économiques avec les États-Unis pourrait mettre en danger sa capacité de suivre des politiques sociales et économiques indépendantes. Ensuite, le fait que l'on prévoit une croissance économique plus forte à l'extérieur du continent nord-américain.

Toutefois, l'évolution des relations économiques canado-américaines au cours des quinze dernières années ne soutient pas cette affirmation. Le Canada a pu continuer d'offrir des politiques en matière de services sociaux, d'éducation et de santé adaptées aux préférences nationales. L'expérience de l'Union européenne est la preuve que les pays peuvent maintenir des politiques sociales indépendantes même en présence d'une forte intégration économique. Par conséquent, rien ne vient étayer la crainte de voir

le Canada perdre de son indépendance politique si l'intégration économique avec les États-Unis se poursuit. Dans la plupart des cas, la convergence des politiques est attribuable à l'existence de tendances sociales semblables et à des pressions sur les politiques publiques (p. ex., le vieillissement, les innovations, les taxes, etc.)¹. En réalité, l'élaboration et la prestation des politiques sociales semblent plutôt avoir divergé sous l'ALENA et il en va de même pour de nombreux domaines des politiques sociales de l'Union européenne.

De plus, alors que l'on prévoit que la croissance économique sera plus forte ailleurs dans le monde qu'aux États-Unis dans les décennies à venir en raison d'un phénomène grandissant de convergence, notre voisin constituera le marché le plus facile d'accès et le plus attrayant pour les entreprises canadiennes. Il est donc important de maximiser la fluidité des liens économiques entre les deux pays à l'aide d'initiatives stratégiques visant à réduire les obstacles restants au commerce et à l'investissement, y compris les différences réglementaires, les règles d'origine et les entraves à la mobilité des facteurs.

Cela n'a pas besoin d'être un choix dichotomique. Le Canada devrait chercher à tirer profit de possibilités commerciales avantageuses en adoptant une stratégie à plusieurs volets visant à maximiser les possibilités économiques avec les États-Unis et le reste du monde. Au cours des dernières années, l'économie américaine a été le moteur de croissance de l'économie mondiale. En raison de sa proximité, de relations historiques et d'une ouverture de plus en plus grande, le Canada a pu connaître une croissance commerciale sans précédent des échanges avec ce pays. Si la croissance économique en dehors de l'Amérique du Nord devait être plus solide à l'avenir, un profil similaire pourrait se dégager

alors que les entreprises canadiennes bénéficieraient d'une forte croissance économique à l'étranger. De plus, ces entreprises devraient tirer profit de leur accès au marché nord-américain pour devenir plus compétitives et s'en servir comme tremplin vers les autres marchés. Par conséquent, le Canada devrait adopter des options de politiques qui maintiendront ouvertes les possibilités commerciales sur les deux fronts.

La plupart d'entre nous sont d'accord avec le point essentiel de l'argumentation de John Helliwell, selon lequel la séparation économique des États-nations, comme en témoigne l'effet frontière, continuera de permettre aux gouvernements de développer des politiques en matière de services sociaux, d'éducation, de santé et autres, qui tiennent compte, et devraient tenir compte principalement des préférences nationales. En même temps, il est néanmoins primordial que les gouvernements mettent en œuvre des politiques qui créent des débouchés et des occasions d'affaires qui contribuent à leur tour au bien-être de la population.

Renvois

Anderson, James E., et Eric van Wincoop, 2001. « Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle ». National Bureau of Economics Research, document de travail 8079, janvier 2001. Également paru dans *American Economic Review* 93(1) (mars 2003): 170-192.

Brown, Mark, 2003. « Vaincre les distances, vaincre les frontières : comparaison des échanges régionaux en Amérique du Nord », Série de documents de recherche sur l'analyse économique n° 8, Direction des études analytiques, Statistique Canada, avril 2003.

Coulombe, Serge, 2002. « Effet frontière et degré d'intégration économique nord-américaines », communication préparée en vue de l'atelier intitulé « Les liens en Amérique du Nord – Aspects sociaux et marchés du travail » organisé par Industrie Canada et Développement des ressources humaines Canada, 20-22 novembre 2002, Montréal.

Coulombe, Serge, 2003. « International and Interprovincial Trade, the 'L Curve', Trade Barriers, and Growth », étude à paraître pour Industrie Canada.

Helliwell, John F, 1998. *How Much do National Borders Matter?*, Brookings Institute, Washington.

Helliwell, John F, 2002. *Globalization and Well-Being*. Vancouver: UBC Press.

Helliwell, John F, 2003. *Globalization and Well-Being*, Brenda and David McLean Canadian Studies Series: UBC Press, 104.

Helliwell, John F., et John McCallum, 1995. « National Borders Still Matter for Trade », *Options politiques*, 16: 44-48.

Helliwell, John F., F.C. Lee et H. Messinger, 1999. *Incidence de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le commerce interprovincial*, collection « Perspectives sur le libre-échange nord-américain », document n° 5, Industrie Canada.

Hillberry, Russell, 1999. « Explaining the Border Effect: What Can We Learn from Disaggregated Commodity Flow Data? », Indiana University Graduate Student Economics Working Paper Series n° 9802. Avril.

Hillberry, Russell, 2001. « Aggregation Bias, Compositional Change, and the Border Effect », US International Trade Commission, Office of Economics Working Paper n° 2001-04-B.

McCallum, John, 1995. « National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, 3: 615-623.

Wei, Shang-Jin, 1996. « Intra-national versus International Trade: How Stubborn Are Nations in Global Integration? » National Bureau of Economic Research, Document de travail n° 5939.

Note

- 1 C'était l'une des conclusions clés de l'atelier organisé à Montréal du 20 au 22 novembre 2002 par Industrie Canada et par Développement des ressources humaines Canada intitulé Les liens en Amérique du Nord – Aspects sociaux et marchés du travail.

Accroître la coopération en matière de réglementation avec les États-Unis

Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSHC

Doug Blair
Projet de recherche
sur les politiques

Doug Blair est un chef de projet qui travaille pour le Projet de recherche sur les politiques.

On reconnaît depuis longtemps l'intérêt d'accroître la coopération en matière de réglementation avec notre partenaire commercial le plus important, les États-Unis. Les politiques gouvernementales relatives au pouvoir de réglementation, les nombreuses ententes de coopération en matière de réglementation, ainsi que le large réseau officieux de collaboration existant entre les organismes de réglementation de nos deux pays témoignent, en partie, de ce fait.

Cependant, il est de plus en plus manifeste qu'à ce jour, la coopération canado-américaine en matière de réglementation demeure incomplète; que les coûts liés aux différences réglementaires avec les États-Unis peuvent être considérables; et que les avantages pour le Canada de maintenir un système de réglementation indépendant sont, dans certains cas, douteux.

Le 13 février 2004, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) et le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSHC) ont organisé conjointement une table ronde pour discuter d'une coopération accrue entre le Canada et les États-Unis. Spécialistes universitaires, représentants du gouvernement et parties intéressées ont ainsi pu mettre en commun les résultats de leurs recherches, leurs idées et leurs suggestions.

Contexte des politiques

La table ronde a débuté par un exposé de Munir Sheikh, sous-ministre délégué des Finances, qui portait sur le contexte sous-jacent des politiques relatives à la coopération en matière de réglementation.

La politique canadienne en matière de réglementation est déjà bien articulée¹. L'objectif global consiste à maximiser le bien-être économique et social et la sécurité des Canadiens, tout en gérant efficacement les compromis socio-économiques potentiels. M. Sheikh a fait valoir, exemples à l'appui, que l'élaboration de la meilleure réglementation possible doit demeurer l'objectif

visé et que, dans certains cas, coopérer avec les organismes réglementaires américains peut jouer un rôle important dans l'atteinte de cet objectif.

En ce qui a trait à l'approbation des médicaments – le but commun étant la possibilité de se procurer des médicaments efficaces et sans danger – M. Sheikh a noté la lenteur du Canada par rapport aux États-Unis et le désavantage propre aux « petits pays » dont le Canada est victime : pour traiter le même nombre de prestations de médicaments que les États-Unis, il ne dispose que du dixième des ressources réglementaires de ces derniers. Le Canada ne peut donc simplement pas se permettre de fonctionner de façon totalement indépendante et doit mettre au point un système des plus efficaces.

Inversement, M. Sheikh a indiqué que les méthodes du Canada en matière de réglementation relative au domaine financier et aux jeunes entreprises sont plus efficaces que celles des États-Unis, et que, sur ces plans-là, une harmonisation n'est donc pas nécessaire.

Comme exemple de « réglementation bien pensée », M. Sheikh a proposé que le Canada se réfère, comme point de départ, aux pratiques des États-Unis en la matière et qu'il s'en distancie quand c'est dans son intérêt de le faire. Il faudrait aussi recueillir des renseignements relatifs à l'efficacité des réglementations, conjugués aux efforts internationaux d'harmonisation des exigences relatives aux données, aux formats de mise en œuvre de la réglementation, à l'évaluation du risque et aux processus de prise de décisions.

Pourquoi se concentrer sur la coopération en matière de réglementation avec les États-Unis?

John Noble, de l'Université Carleton, a expliqué les raisons pour lesquelles le Canada devrait concentrer ses efforts sur une coopération internationale en matière de réglementation avec

les États-Unis². Il a noté l'existence d'un précédent solide pour une coopération canado-américaine accrue en matière de réglementation : la création, tant par des représentants du gouvernement canadien que des entreprises privées, de vastes réseaux avec leurs homologues américains. Ces relations constituent les assises de futures coopérations, garantissant que les choix américains reflètent les intérêts canadiens, et que les priorités et les décisions américaines soient prises en compte dans les préférences canadiennes.

De plus, on constate déjà un degré de convergence élevé entre les objectifs visés par les deux systèmes de réglementation. Les questions de principes fondamentaux et de conception importent moins que celles des détails et des démarches de mise en œuvre de la réglementation. De nombreuses réformes actuellement nécessaires pour supprimer les différences mineures entre les réglementations canadienne et américaine peuvent être apportées unilatéralement.

M. Noble a conclu en soulignant la nécessité d'un engagement politique solide pour progresser davantage. Une nouvelle série de pourparlers sur la manière d'améliorer l'ALENA représenterait, selon lui, l'unique façon de garantir que les deux pays se penchent davantage sur la réglementation et sur l'augmentation de la coopération en la matière.

Quel rôle joue la coopération en matière de réglementation dans l'amélioration de la productivité, de l'innovation et de l'investissement en recherche-développement?

L'exposé suivant a permis de situer la discussion par rapport à la façon dont la coopération en matière de réglementation et les démarches coordonnées peuvent stimuler la productivité, la recherche-développement et l'innovation. John de la Mothe, de l'Université d'Ottawa, a affirmé que la quête du

savoir constitue une activité internationale : il n'existe aucune souveraineté sur le savoir; ce dernier circule librement, indépendamment des frontières géopolitiques.

Les commentaires de M. de la Mothe ont fait écho à ceux de M. John Noble : la coordination des idées et la coopération entre les organismes de réglementation s'opèrent principalement de manière officieuse, bien à l'écart du radar du gouvernement fédéral. M. de la Mothe a affirmé que les leviers virtuels constituent les nouveaux stimulants à la coopération internationale, et qu'il appartient au gouvernement fédéral de favoriser la création de ces leviers.

Selon M. de la Mothe, il faut parvenir à mieux cerner le rapport entre grappes d'innovation et réglementation. Le Canada doit s'efforcer d'adopter une meilleure démarche en matière de réglementation, représentative de tous les intérêts en cause. Pour le moment, le système canadien est contraignant et rien ne prouve concrètement, a-t-il conclu, que ce système offre plus de protection que celui des États-Unis.

Gains potentiels, défis et perspectives d'avenir

André Downs, du Projet de recherche sur les politiques, a précisé que le régime de réglementation n'est pas une entité statique. Il a indiqué que les réformes nationales en matière de réglementation se poursuivent, et que les progrès accomplis au cours des vingt-cinq dernières années ont créé un environnement bien moins contraignant. Toutefois, si le système de réglementation canadien semble concurrentiel à l'échelle internationale, on ne peut en dire autant en contexte nord-américain : il restreint davantage l'économie que le système américain.

M. Downs a également signalé qu'en dépit de la baisse, avec le temps, du degré du caractère contraignant de la réglementation canadienne relative à l'investissement étranger direct (IED), ce degré demeure bien supérieur tant

à la moyenne de l'OCDE qu'à celui des États-Unis. Comparativement à ces derniers, la réglementation canadienne en matière d'IED est plus contraignante pour tous les secteurs économiques, particulièrement dans les domaines du transport, de l'électricité, des services financiers et des télécommunications.

M. Downs a souligné l'importance de ce facteur, les études empiriques démontrant généralement un rapport statistiquement significatif entre réglementation, productivité, investissement, recherche-développement, et même exportations. Des recherches effectuées par l'OCDE – qui illustrent la façon dont la convergence de ses réglementations permettrait d'accroître l'exportation de biens et de services de 10 % et de 30 %, respectivement, et l'IED de 10 % – l'ont clairement démontré. De plus, une réglementation serrée des marchés des produits exerce une influence négative tant sur l'investissement intérieur que l'IED, et diminue également la vitesse de rattrapage technologique. Établissant un parallèle avec la présentation de John de la Mothe, M. Downs a précisé que la croissance et la productivité souffrent d'une réglementation contraignante.

Il a également indiqué que les estimations de l'OCDE donnent à penser qu'éliminer les lacunes réglementaires entre le Canada et les États-Unis augmenterait la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) d'environ 0,22 point de pourcentage; résultat plutôt significatif compte tenu du fait que, dans les années 1990, la croissance de la PTF se situait à moins de 1 %³.

Coopération canado-américaine en matière de réglementation : méthodes et exemples

Doug Blair, également membre du PRP, a renchéri sur les propos d'André Downs. Il a souligné les nombreux avantages à tirer d'une coopération

accrue en matière de réglementation, et que l'harmonisation des réglementations ne constitue pas nécessairement le but ultime. Dans certains cas, les mesures unilatérales prises par les organismes de réglementation pour rendre leurs démarches plus compatibles avec celles des États-Unis pourraient représenter la meilleure option. Selon M. Blair, il importe surtout de choisir la combinaison appropriée d'outils d'élaboration des politiques, pour permettre au Canada d'employer les ressources de réglementation américaines à son propre avantage⁴.

La recherche du PRP a révélé qu'une vaste gamme d'instruments permettent la coopération en matière de réglementation : de la communication de renseignements à la reconnaissance d'équivalences et à l'harmonisation. M. Blair a tiré trois conclusions de la recherche faite par le PRP sur les expériences internationales : la coopération en matière de réglementation résulte généralement de pressions vers l'intégration économique; cette coopération se fait lentement; et il faut un engagement politique pour assurer sa mise en œuvre.

M. Blair a ensuite demandé si l'on pourrait faire davantage, dans le cadre de l'intégration économique nord-américaine, pour diminuer les coûts en élargissant cette coopération avec les États-Unis. Il a cité de nombreux exemples de cas où une telle coopération – consistant à réduire les coûts de conformité tout en maintenant des protections réglementaires – a contribué, ou contribuerait, à accroître les bénéfices nets pour les Canadiens.

Selon les résultats de la recherche menée par le PRP, les organismes de réglementation canadiens communiqueraient quotidiennement avec leurs homologues américains. De telles interactions ont permis d'accroître le savoir et la compréhension réciproques des deux systèmes de réglementation, ainsi que la confiance mutuelle. M. Blair a conclu qu'après des années de renforcement de la confiance, les

organismes de réglementation devraient être bien placés pour prendre des mesures de coordination plus concrètes avec les États-Unis.

La coopération en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des soins de santé?

Selon David Griller, de SECOR Consulting, l'examen des médicaments par Santé Canada prend généralement plus de temps qu'aux États-Unis et dans d'autres pays où normes d'application de la réglementation sont sévères. Les États-Unis effectuent ces examens de manière bien plus approfondie et opportune qu'ailleurs tout simplement grâce à la quantité de ressources mises en place.

M. Griller estime que le Canada est irréaliste s'il pense pouvoir effectuer le même nombre d'examens que les États-Unis, et avec la même rigueur. Cependant, la collaboration entre les deux pays est, selon lui, possible, tant que toute entente est fondée sur le respect mutuel des compétences des deux partenaires⁵.

M. Griller a conclu en notant la pertinence d'une collaboration avec la Food and Drug Administration (FDA). Elle permettrait, note-t-il, d'effectuer des examens plus opportuns et d'une plus grande rigueur, et, par ailleurs, de rediriger les précieuses ressources en santé au Canada vers les secteurs critiques. Il a fait valoir la validité de la logique sous-tendant une telle démarche, se demandant, toutefois, quand des gestes concrets seraient posés sur ce plan.

Coopération en matière de réglementation : un débat en cours

Les allocutions ont ensuite fait place à la discussion entre organismes de réglementation, universitaires et représentants de divers secteurs d'activités.

John Arseneau, d'Environnement Canada, a indiqué que les réglementations environnementales visent principalement la protection de l'environnement, bien que l'efficacité économique et les valeurs de la société soient prises en compte dans le processus de réglementation. Les organismes de réglementation sont d'abord et avant tout responsables de remplir leurs principaux mandats envers le public, auquel ils doivent également rendre des comptes.

La coopération avec les États-Unis en matière de réglementation relative à de nombreuses questions environnementales s'est avérée très profitable. En ce qui a trait aux nouvelles substances, toutefois, les progrès sont plus difficiles, faute de transparence dans les démarches américaines. M. Arseneau a expliqué que ces difficultés sont dues au fait que le régime américain date d'il y a environ trente ans et qu'il accuse du retard par rapport aux autres pays quant à la documentation et à la communication des renseignements entre les agences de réglementation. Le gouvernement canadien et l'Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement (EPA) – de pair avec des secteurs d'activités des deux pays – disposent d'un mécanisme de coopération pour promouvoir et faciliter la convergence de leurs réglementations. Environnement Canada joue un rôle de premier plan à l'OCDE pour surmonter ces obstacles sur une plus grande échelle.

Judith Lockett, de Santé Canada, a brièvement mis le groupe au courant des efforts de coopération en matière de réglementation accomplis par son ministère. M^{me} Lockett a mentionné, en particulier, que la Direction générale des produits de santé et des aliments avait signé, en novembre 2003, un protocole d'entente avec la FDA sur la communication et l'échange de renseignements relatifs aux produits thérapeutiques. Le travail accompli dans le cadre de ce protocole permettra d'informer les pouvoirs décisionnels

des deux pays et de promouvoir une coopération plus étroite sur les questions d'intérêt commun.

Certains participants ont noté que la discussion entourant les progrès ministériels et les projets d'avenir relatifs à la coopération en matière de réglementation faisait écho à des discussions semblables sur les politiques menées au cours des dix dernières années. Il semble que l'on ait accompli peu de progrès tangibles.

Richard Paton, de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, s'est montré assez frustré en affirmant que les organismes canadiens de réglementation ne tiennent pas compte des réalités des marchés qu'ils réglementent. Il a affirmé que les entreprises boudent le Canada, en partie à cause des coûts et des fardeaux de la réglementation. Il s'est surtout montré préoccupé par l'absence apparente d'intérêt, au sein du gouvernement, envers la modification du système de réglementation et la suppression des obstacles intrinsèques. L'essentiel de son message : les questions d'économie et de compétitivité doivent figurer au premier plan des discussions entourant la réglementation, et les organismes de réglementation devraient prendre en considération ces questions dans leurs décisions relatives aux politiques.

Le document de travail présenté par David Griller a soulevé de nombreuses questions semblables à celles mises de l'avant par M. Paton, et Bruce Valiant, d'Organon Canada Ltée, a renforcé cette ligne de pensée. M. Valiant a affirmé qu'interdire aux Canadiens un médicament jugé sans danger par la FDA ainsi que par des millions d'Américains revient à les priver de leurs droits humains fondamentaux.

Cependant, en dépit des frustrations exprimées envers le système, ancien comme actuel, il est clairement apparu que de nouvelles idées et méthodes sont présentement à l'étude.

Le PRP effectuera d'autres recherches sur ces questions afin de fournir une évaluation quantitative plus juste des coûts et des avantages d'une convergence en matière de réglementation. Un rapport provisoire de ces résultats est prévu pour juin 2004.

Notes

- 1 Voir *Lois et règlements : l'essentiel*, du Gouvernement du Canada, disponible à l'adresse <www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=F&doc=legislation/lmgtoctoc_f.htm>.
- 2 M. Noble a présenté les points saillants d'un document préparé avec Michael Hart intitulé « Smart Borders Require Smart Regulations: The Impact of Regulatory Differences on Trade and Investment between Canada and the United States ». Cette recherche porte sur le recensement de champs de réglementation où de petites différences entre les normes ou les processus d'approbation imposent des délais de traitement, des coûts élevés, ou les deux, aux entreprises canadiennes vendant des biens sur les marchés américains, et qui pourraient influencer les décisions commerciales relatives au repérage de l'investissement étranger direct en Amérique du Nord.
- 3 Pour une analyse plus approfondie des recherches du PRP dans ce domaine, lire « Les impacts économiques de la convergence réglementaire entre le Canada et les États-Unis », de F. Ndayisenga, dans ce numéro d'*Horizons*.
- 4 Blair, Doug, 2004. « Canada-U.S. Regulatory Cooperation: Approaches and Examples: Background Paper for a Presentation to the PRI-SSHRC Policy Research Roundtable February 13, 2004 ». Fourni sur demande par le PRP. Veuillez communiquer avec Doug Blair au 613.947.3912 ou à l'adresse d.blair@prs-srp.gc.ca.
- 5 Pour une analyse plus détaillée de ces questions, lire « La collaboration en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des systèmes de santé? », de D. Griller, dans ce numéro d'*Horizons*.

ALENA : Évaluation après dix ans

Après bien des débats sur ses avantages et ses coûts éventuels, l'ALENA est entré en vigueur en 1994. En vue d'apporter des données au débat en cours, Hufbauer et Schott fournissent une évaluation de la performance de l'ALENA, en comparant l'expérience actuelle à la fois aux objectifs des partisans de l'accord et aux faits reprochés par ses détracteurs. Les auteurs examinent la performance économique de l'ALENA, les mécanismes de règlement des différends, l'ALENA et l'environnement, la coopération dans le domaine du travail, le marché de l'énergie et le marché de l'automobile nord-américain. Ils se penchent également sur les défis et les possibilités des relations de commerce et d'investissements entre les trois pays membres, et ses retombées plus vastes pour les nouvelles initiatives commerciales dans tout l'hémisphère.

Pour plus de renseignements sur ce sujet, consultez le site Web de l'Institute for International Economics à l'adresse suivante <<http://www.iie.com/>>.

Hufbauer, Gary Clyde, et Jeffrey J. Schott, 2004. *ALENA : Évaluation après dix ans*. Washington, DC: Institute for International Economics (à venir).

Conférence nationale canadienne et Forum sur les politiques en matière d'eau potable

Calgary, Alberta
Du 3 au 6 avril 2004

Ian Campbell
Projet de recherche
sur les politiques

Ian Campbell
est directeur principal de projet au sein
du Projet de recherche sur les politiques

La plupart des Canadiens ont accès à de l'eau potable salubre lacheminée jusqu'à leurs foyers grâce à un réseau invisible de tuyauterie. Il peut y avoir des avis d'ébullition de l'eau, mais cela se produit presque toujours ailleurs. Le souvenir de Walkerton s'estompe avec le temps et encore une fois, les Canadiens considèrent leur eau potable comme allant plus ou moins de soi.

Il n'en est cependant pas ainsi pour les personnes qui s'occupent de son approvisionnement.

La Conférence nationale canadienne et le Forum sur les politiques en matière d'eau potable, tenus à Calgary, en Alberta, ont permis d'examiner diverses questions relatives à l'eau potable. Ces conférences ont permis de mettre en lumière quelques grands messages implicites en matière de politiques actuelles sur l'eau potable au Canada.

L'un des principaux messages implicites étant l'impression que certaines autorités de réglementation provinciales aient pu aller trop loin depuis les événements de Walkerton en imposant beaucoup de nouveaux règlements sévères aux services publics. La crise de Walkerton, au cours de laquelle sept personnes sont décédées en 2000 après avoir consommé de l'eau municipale contaminée, n'a pas été causée par une réglementation inadéquate, mais plutôt par un manque d'observation et de mise en application de règlements en vigueur. Et plus important encore, les employés responsables de la station municipale de traitement d'eau manquaient de formation. En effet, ils ignoraient comment réagir à des résultats de tests différant de ceux auxquels ils étaient habitués. Selon beaucoup de participants, la meilleure façon de pallier cette situation est d'améliorer l'intégration du réseau d'alimentation en eau, c'est-à-dire de protéger la qualité de l'eau de la source aux robinets.

Imposer une nouvelle réglementation aux services publics et les obliger à rendre des comptes, alors qu'ils

essayent souvent de mobiliser leurs ressources pour respecter les règlements existants, pourrait en fait mettre en danger la santé publique en détournant l'attention de leur tâche principale, soit assurer la salubrité de l'eau. Qu'on soit en accord ou non avec cet argument, il est évident que toute nouvelle réglementation devrait être évaluée en fonction de ses coûts et de ses avantages.

Autre message implicite : l'impression que les recommandations relatives à la qualité de l'eau potable sont devenues trop axées sur les produits chimiques à l'état de traces présentant un risque inconnu, mais fort probablement minime pour la santé. *Giardia*, *Cryptosporidium* et *E. coli*¹ sont les principales menaces réelles pour la santé liées à l'eau potable au Canada. Beaucoup de menaces chimiques, comme les métaux lourds, les pesticides et les produits chimiques perturbateurs du système endocrinien, comportent en fait peu de risques pour la santé même en cas d'exposition chronique, à cause des concentrations infimes que l'on retrouve dans la majorité des eaux brutes canadiennes. Et pourtant, on exige des services publics de certaines provinces de mesurer un nombre toujours plus grand de produits chimiques susceptibles d'être présents ou non dans leurs réseaux et de rendre des comptes à cet égard.

Autre sujet abordé : le financement des services publics, souvent perçu comme insuffisant. Tous se sont entendu pour dire que les consommateurs devraient payer le coût total de leur approvisionnement en eau. Cela permettrait non seulement de mieux financer les services publics, mais aussi d'inciter la population à réduire sa consommation d'eau, ce qui éviterait d'agrandir beaucoup d'usines de traitement de l'eau en période de restrictions budgétaires.

Cependant, même grâce à un financement plus généreux, il est peu probable que cela permettrait de résoudre complètement un autre problème épineux, celui de la pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée capable

d'assurer le fonctionnement et l'entretien des installations de traitement des eaux, particulièrement dans les collectivités éloignées. Comme beaucoup d'autres secteurs industriels au Canada, les services publics font face à une vague de départs à la retraite et la demande d'opérateurs qualifiés est criante.

Peut-être l'évaluation et la divulgation des risques ont-elles constitué le thème le plus intéressant qui ait été abordé. De nombreux participants ont mis en doute l'utilité d'insister sur le mesurage et sur l'élimination des produits chimiques à l'état de traces dans l'eau. Le public en est venu à considérer les sous-produits de désinfection, c'est-à-dire les composés organiques formés au cours du processus de traitement et contenant souvent du chlore, comme étant une menace grave pour la santé. Pourtant, les concentrations de ces produits dans l'eau potable comportent des risques d'exposition plus faibles que le fait de mourir frappé par la foudre. Tout le monde s'est entendu sur le fait que les Canadiens ne devraient pas considérer leur eau potable comme allant de soi, mais qu'ils ne devraient cependant pas non plus s'inquiéter outre mesure de risques insignifiants.

La question de l'évaluation et de la divulgation des risques a naturellement orienté la discussion sur la façon de prendre des décisions face à l'incertitude. On a longuement discuté du cas de la municipalité d'Erickson, en Colombie-Britannique, qui a refusé d'ajouter du chlore à son eau potable, craignant que les sous-produits de chloration puissent causer le cancer, comme les données de Santé Canada le laissaient entendre. Cependant, *Giardia* et occasionnellement *E. coli* ont contaminé l'approvisionnement en eau de la municipalité. Si les résidents de longue date étaient immunisés contre les souches locales, les visiteurs, quant à eux, tombaient régulièrement malades. Bien qu'un accord ait finalement été conclu (l'utilisation d'un traitement de l'eau aux rayons UV plus coûteux

auquel on doit ajouter une très petite quantité de chlore pour éviter la prolifération des bactéries dans le réseau de distribution), la discussion porte essentiellement sur le manque de compréhension du public des probabilités relatives de maladie ou de mort que peut entraîner *Giardia* comparativement aux risques que présentent les sous-produits de chloration.

Ce cas illustre les dangers du principe de précaution, principe auquel on fait souvent référence dans l'univers du développement durable et qui stipule qu'on ne devrait pas attendre d'avoir les preuves scientifiques nécessaires pour intervenir quand il y a des risques d'effets néfastes. La science peut fournir de l'information sur les risques connus ainsi que sur les risques probables, mais elle ne peut cependant pas décider pour nous. Bien que la Colombie-Britannique ait invoqué la certitude scientifique que les habitants d'Erickson tomberaient malade si l'eau continuait à ne pas être traitée, ceux-ci ont de leur côté eu recours au principe de précaution en ce qui concerne les effets à long terme sur la santé des sous-produits de chloration. Dans cette lutte acharnée entre les risques connus et inconnus, chaque camp a préféré le démon qu'il connaissait. Il s'agissait simplement de démons différents.

Note

- 1 *Cryptosporidium* est un protozoaire résistant au chlore, présent dans les excréments humains et bovins. On peut donc le trouver dans les régions les plus peuplées du Canada. Il peut provoquer une grave diarrhée et il représente une des principales menaces pour l'eau au Canada (*Cryptosporidium* a été la cause de l'écllosion de cas à North Battleford en 2001). *Giardia* (lambliaïse) est aussi un protozoaire causant la diarrhée présent dans les excréments humains et animaux. On peut le trouver partout au Canada. *E. coli* est une bactérie que l'on trouve principalement dans les excréments humains et bovins. La plupart des souches de *E. coli* sont inoffensives et même bénéfiques, mais la souche *E. coli* O157 : H7 (maladie du hamburger) peut être fatale, comme ce fut le cas à Walkerton.

Capital social et intégration des immigrants

La Revue de l'intégration et de la migration internationale est fière d'annoncer la parution, prévue en juillet 2004, d'un numéro spécial intitulé « The Role of Social Capital in Immigrant Integration ». Ce numéro a été conçu dans le but de faire avancer les connaissances portant sur le capital social en tant que concept théorique et facteur jouant un rôle dans l'élaboration de politiques et ce, surtout en ce qui concerne les immigrants et les minorités. La motivation d'appliquer l'étude du capital social à ces groupes provient d'une préoccupation en matière de politique et d'un sentiment de justice sociale qui nous poussent à vouloir améliorer, pour ces groupes, les résultats sur le plan professionnel et l'intégration à la société dominante. Malgré que le capital social semble représenter, en matière de politique, un moyen potentiel d'améliorer les capacités des groupes marginalisés, les connaissances actuelles sont trop imprécises pour justifier des tentatives énergiques de transformation de la société de la part des décideurs.

Pour commander votre copie de ce numéro spécial, veuillez communiquer avec le bureau de la rédaction de la RIMI, par courriel au jimi@ualberta.ca ou au 780.492.0635. Visitez notre site Web à l'adresse suivante : jimi.metropolis.net.

Kunz, Jean L., et Peter Li, ed., 2004. Revue de l'intégration et de la migration internationale, volume 5, numéro 2.

Lacunes dans les données dans les secteurs des services

Renée St-Jacques
Industrie Canada

Renée St-Jacques est
économiste en chef à la
Direction générale de l'analyse
de la politique micro-économique
d'Industrie Canada.

Introduction

Les secteurs des services représentent environ les deux tiers du PIB et près des trois quarts de l'emploi total au sein de l'économie canadienne et leur importance ne cesse d'augmenter. Les industries fondées sur le savoir et les industries des technologies de l'information et des communications (TIC) sont de plus en plus des secteurs de services. Et les services représentent à environ 13 % de la totalité des exportations canadiennes de biens et de services. Pour toutes sortes de raisons, les données sur les secteurs des services sont limitées et elles ne sont pas aussi fiables que celles qui existent sur les industries productrices de biens. De plus, les secteurs des services ont retenu beaucoup moins l'attention en ce qui a trait à l'élaboration des données et à la recherche sur les politiques que les industries manufacturières et les autres industries de production de biens. Cela a eu pour conséquence de provoquer d'importantes lacunes statistiques qui réduisent notre capacité à comprendre la performance de l'économie canadienne et la dynamique de l'intégration économique nord-américaine. Pour l'élaboration de politiques rationnelles pouvant améliorer le niveau et la qualité de vie des Canadiens, il est essentiel de disposer de données exhaustives et en temps opportun sur les secteurs des services.

Lacunes dans les données sur la production et le prix des services

Les secteurs des services qui connaissent des lacunes statistiques peuvent être divisés en deux grandes catégories. La première catégorie comprend les secteurs ayant des problèmes conceptuels de mesure de la production et pour lesquels la production réelle est souvent évaluée en utilisant des mesures d'intrant comme l'emploi et les heures de travail. Il en résulte que la croissance de leur productivité n'est

qu'hypothétique. La deuxième catégorie regroupe les secteurs où les problèmes conceptuels ne constituent pas un obstacle important à l'élaboration des données, mais où il faut consacrer davantage de ressources pour rendre les études plus actuelles et en étendre le champ d'application. La priorité devrait être conférée à l'élaboration de données fiables portant sur la production et les prix dans des domaines où les problèmes méthodologiques ne sont pas répandus tout en poursuivant aussi un travail méthodologique de concert avec d'autres agences de statistiques et des organismes internationaux comme l'OCDE. En fonction de cet objectif, Statistique Canada prépare actuellement de nouveaux ensembles de données qui seront publiés en juin 2004 et qui comprendront plus de renseignements sur les services de vente en gros et de commerce de détail.

Nos recommandations quant à l'élaboration de données sur les services sont les suivantes :

- Recueillir des données sur la production et les prix dans les domaines de la finance, des assurances, de l'immobilier et des services professionnels, scientifiques et techniques, d'où provient plus du tiers de la valeur ajoutée dans le secteur des services. Le plan de Statistique Canada visant à élaborer des indices des prix pour les services aux entreprises sera un pas de plus dans cette direction.
- Cumuler des données non seulement sur les investissements, l'utilisation des technologies, l'innovation, le stock de capital et les compétences des travailleurs des industries des technologies de l'information et des communications (TIC), mais également sur les principaux secteurs utilisateurs de ces TIC comme la finance, les assurances, la vente en gros et le commerce de détail ainsi que les services professionnels, scientifiques et techniques. Ces données sont

essentielles afin de bien comprendre la productivité et la performance innovatrice des secteurs des services.

Lacunes dans les données sur les échanges de services

À la différence des biens, les données sur les échanges de services reposent sur des sondages auprès des entreprises, auxquels s'ajoute l'information consignée par les douanes. L'ensemble

de suivre l'évolution de ce secteur. Par exemple, le potentiel d'échange de services ont augmenté avec l'apparition du commerce électronique. Cependant, jusqu'à présent, nous manquons d'information relativement aux services offerts aux usagers.

En se fiant à des sondages sur les échanges des services plutôt qu'à des données sur les marchandises consignées par les douanes, Statistique Canada fait face à des contraintes

- Augmenter le niveau de détail des données se rapportant aux marchandises et aux secteurs (SCIAN) pour le commerce transfrontalier, sans toutefois enfreindre les ententes de non-divulgaration.
- Étendre l'échantillonnage de l'enquête aux transactions internationales dans les secteurs des services et maintenir une fréquence permettant de faire une analyse longitudinale de qualité.
- Donner de l'information sur les caractéristiques des entreprises participant aux exportations et aux importations de services.
- Améliorer la comparabilité des données sur les échanges de services au Canada avec celles des autres pays en utilisant la règle internationale recommandée en matière d'appellations conventionnelles.

Étant donné que nous tendons de plus en plus vers une économie de services, l'élaboration de politiques rationnelles et efficaces est entravée par un manque de données exactes et exhaustives sur les secteurs des services en général, et plus particulièrement sur les échanges de services.

de données publié dans la balance des paiements internationaux donne de l'information sur les services de transport et de voyage ainsi que sur les services commerciaux et gouvernementaux. On y retrouve environ 30 catégories de services commerciaux avec une ventilation par région. Cette information basée sur les marchandises est ensuite utilisée dans le but d'établir la totalité des exportations et des importations de 27 secteurs de services repris dans le système de classification des industries d'Amérique du Nord (SCIAN) et énumérés dans les tableaux des entrées/sorties. Cependant, pour l'ensemble des données sur les entrées/sorties, il n'y a aucune ventilation par pays. Aux fins d'analyse, la perte d'information au cours du processus est importante.

D'autres problèmes résultent de la façon dont les services sont échangés. C'est pourquoi il est très important

liées à la confidentialité des données et au fardeau imposé aux entreprises qui y participent. En conséquence, on s'attend à ce que l'information publiée par secteur et par pays pour les échanges de services soit moins détaillée que pour le commerce des marchandises. Cela dit, une nette amélioration est non seulement possible mais impérative, particulièrement quand on considère l'importance croissante des échanges de services.

Nos recommandations afin de permettre l'avancement de la collecte de données sur les échanges de services sont les suivantes :

- Mettre en place des ensembles de données associant secteurs des services (SCIAN) et partenaires commerciaux (pour les pays où c'est possible).

Conclusion

En résumé, les lacunes statistiques sur les secteurs des services sont beaucoup plus importantes que celles des industries de production de biens. Étant donné que nous tendons de plus en plus vers une économie de services, l'élaboration de politiques rationnelles et efficaces est entravée par un manque de données exactes et exhaustives sur les secteurs des services en général, et plus particulièrement sur les échanges de services. Nous croyons qu'il est essentiel de consacrer des ressources pour augmenter la couverture des enquêtes et la qualité des données sur la production, les prix et les échanges dans les secteurs des services.

Analyse de l'environnement

Valerie Howe
Ministère de la Justice

L'analyse de l'environnement fait partie intégrante de tout effort entrepris par un ministère pour concevoir des plans, des politiques et des stratégies – autrement dit, préparer son plan d'action. On en vient à comprendre l'environnement en analysant les facteurs et les tendances internes et externes susceptibles d'influencer l'organisation ou le ministère. Cet article fait le point sur les différentes activités d'analyse en cours au sein du gouvernement fédéral, et donne un profil de la communauté des praticiens en analyse de l'environnement (AE), ainsi que présente une initiative interministérielle visant à effectuer une analyse à l'échelle de l'administration fédérale. Cette initiative sera fondée sur la contribution de ministères qui se sont montrés très intéressés à participer.

En général, une analyse de l'environnement est un rapport présentant le contexte dans lequel fonctionne une organisation. Elle a pour objectif de repérer des événements et des faits nouveaux et pertinents. Le macro-environnement est généralement représenté en cinq grands domaines désignés par l'acronyme STEEP. Ces domaines, qui deviennent habituellement des chapitres de l'analyse, sont les suivants :

- S socioculturel,
- T technologique,
- E économique,
- E environnemental,
- P politique (gouvernemental).

Des analyses plus détaillées permettent également d'obtenir des renseignements clés sur la capacité interne d'une organisation de réagir aux pressions environnementales.

Analyse de l'environnement au gouvernement du Canada

Presque tous les ministères ont découvert les avantages de faire l'analyse de leurs propres environnements. Entre

autres difficultés courantes, notons l'intégration de différents types d'analyses et de renseignements stratégiques au sein des ministères, et l'accès aux meilleures sources d'information détenues par d'autres ministères fédéraux. Grâce à la recherche, à des entrevues avec quelque 30 analystes internationaux¹ et à des travaux réalisés par la communauté des praticiens (voir ci-dessous), un certain nombre de variations possibles ont été relevées. Les analyses de l'environnement, aussi bien au gouvernement fédéral qu'ailleurs, varient selon le moment de leur réalisation (régulièrement, par cycles), leur portée et leur rôle dans l'organisation.

Le contenu d'une analyse de l'environnement d'un ministère peut varier grandement. Certaines analyses sont exhaustives, alors que d'autres portent sur des enjeux particuliers, comme les risques ou les questions juridiques. Enfin, il y a d'autres aspects sujets à variation, comme le détail du contenu et de l'analyse statistiques, l'étendue de la contribution en expertise des chercheurs et analystes principaux, et l'opportunité ou non de tirer des conclusions à partir des renseignements obtenus grâce à l'analyse. Par exemple, on peut se poser la question suivante : quels sont les conséquences pour nous d'un bouleversement dû à la mondialisation? Certaines analyses prévoient des répercussions; d'autres laissent le tout à la discrétion du client-gestionnaire.

La communauté des praticiens

Un groupe de travail interministériel sur l'analyse de l'environnement se rencontre depuis plus de deux ans. Créé à la demande du Réseau interministériel des directeurs généraux de la politique, il a été mis en place par la présidente de ce groupe, Michelle Gosselin, qui est directrice générale de l'Intégration et de la coordination de la politique au ministère de la Justice. Après avoir mis en

Valerie Howe est agente principale de recherche à la Division de la recherche et de la statistique au ministère de la Justice.

commun des résultats d'analyse durant la première année, le groupe s'est transformé en groupe de praticiens et a formulé un mandat qui fait référence aux grands objectifs suivants :

1. jouer le rôle de communauté de praticiens en ce qui concerne les méthodes d'analyse de l'environnement;
2. bâtir une expertise en analyse de l'environnement;
3. mettre en commun les ressources et élaborer du contenu d'analyse.

Plus d'une vingtaine de représentants de ministères se sont rencontrés une fois par mois pour discuter, tisser des liens et tenir des ateliers afin de renforcer la capacité d'analyse autant des ministères individuels que du gouvernement fédéral dans son ensemble.

L'analyse coordonnée

À sa troisième année d'existence, le groupe des praticiens en AE considère aujourd'hui qu'il est apte à entreprendre une initiative majeure : la planification, en tant que projet-pilote, de la première analyse coordonnée à l'échelle du gouvernement fédéral. Ce projet est fondé sur ce que nous avons appris à propos de l'analyse de l'environnement au sein du gouvernement. En vertu de ce modèle, chaque ministère doit synthétiser en une page ses connaissances relatives à des champs d'intervention précis. Le contenu tiendra compte de chacun des éléments du modèle STEEP, et l'élément Le Canada dans le monde viedra s'y greffer, produisant ainsi une démarche STEEP-W. Statistique Canada fournira des données qui serviront de fondement à l'analyse intérieure. Le groupe d'AE a décidé de débiter par le thème du Canada dans le monde en tirant profit des récents travaux réalisés sur ce thème par les Affaires extérieures et la Défense nationale, et en y contribuant.

On espère, peut-être de façon optimiste, obtenir une première version de l'analyse complète à l'automne 2004. Une fois l'analyse terminée, différentes options sont possibles quant aux prochaines étapes, par exemple des examens analytiques de chaque chapitre, ou des examens structurés ou non auxquels participeraient des décideurs, des analystes et des chercheurs chevronnés. Si vous désirez que votre ministère participe à l'initiative, alors que ce n'est pas encore le cas, veuillez envoyer à l'auteur vos coordonnées par courriel afin d'être inscrit sur la liste d'expédition².

Notes

- 1 Howe, Valerie. *Best Practices in Environmental Analysis: Interviews with Leading Practitioners*. Justice Canada, Division de la recherche et de la statistique, à paraître.
- 2 On peut joindre Valerie Howe à vhowe@justice.gc.ca.

Designing Government

Comment les gouvernements exercent-ils le pouvoir aujourd'hui et sont-ils efficaces? De quelle manière s'y prennent-ils dans le choix des outils ou instruments d'intervention? Dans le monde actuel, comment ces décisions pourraient-elles être améliorées du point de vue de l'efficacité, de la légitimité et de l'imputabilité?

Designing Government rassemble les experts en vue d'examiner la perspective du choix des outils d'intervention sur le gouvernement et sur la politique publique au cours des deux dernières décennies. Les auteurs abordent les sujets suivants : l'imputabilité, l'efficacité, le développement durable, la légitimité, et l'impact de la mondialisation.

Dépasant le cadre réglementaire classique et ses préoccupations concernant la déréglementation et l'efficacité, les auteurs déterminent les liens complexes entre les choix d'instruments et la gouvernance. Le présent livre invite le lecteur à tenir compte des facteurs tels que la redondance, le contexte, la primauté du droit et l'imputabilité dans la conception des mélanges complexes. Dans le monde actuel, ces derniers facteurs sont surtout essentiels à l'élaboration et la mise en oeuvre des choix d'instruments efficaces par les gouvernements et, en fin de compte, à une bonne gouvernance. En fait, les auteurs en concluent que considérer le choix d'instruments comme faisant partie intégrante de la conception du gouvernement et de la réalisation d'une bonne gouvernance constitue à la fois une promesse et un défi pour les perspectives fondées sur les instruments dans les années à venir.

Eliadis, Pearl, Margaret M. Hill, et Michael Howlett (ed.), 2004. *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montréal: McGill University Press (à venir).