

LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE : UN LEVIER DE PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE



Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

L'honorable Raynell Andreychuk, présidente
L'honorable Percy E. Downe, vice-président

Février 2017



SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :

Par courriel : AEFA@sen.parl.gc.ca

Par téléphone : 613-998-0424

Sans frais : 1-800-267-7362

*Par la poste : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4*

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :

www.senate-senat.ca/aeфа.asp

Le Sénat est présent sur Twitter : [@SenatCA](https://twitter.com/SenatCA), suivez le comité à l'aide du mot-clé diésé #AEFA



This report is also available in English.



TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	iii
ORDRE DE RENVOI.....	v
LE COMITÉ	vi
RÉSUMÉ	vii
LISTE DES RECOMMANDATIONS	xiv
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 : LE CANADA ET LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX	4
A. La libéralisation des échanges commerciaux	5
B. L'intégration économique par l'entremise des accords de libre-échange « globaux »	6
C. Les accords de libre-échange du Canada	7
CHAPITRE 2 : LE LIBRE-ÉCHANGE EN TANT QU'OUTIL FAVORISANT LA COMPÉTITIVITÉ ET LA RÉUSSITE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE	10
A. La nécessité de l'accès aux marchés	10
B. Uniformiser les règles du jeu	11
C. Relier les entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiales	12
D. Les chaînes de valeur mondiales et l'interrelation entre le commerce, l'investissement, les services et la propriété intellectuelle.....	15
E. Le commerce comme catalyseur de productivité et d'innovation.....	19
F. Observations du comité.....	21
CHAPITRE 3 : LES DÉFIS LIÉS À LA NÉGOCIATION ET À LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE	24
A. Les inquiétudes à propos des résultats du Canada au chapitre du commerce des marchandises	24
B. Les travailleurs et secteurs canadiens affectés par la libéralisation du commerce.....	27
C. Transparence et consultations durant les négociations	28
D. Règlement des différends entre investisseurs et États.....	31
E. Propriété intellectuelle.....	35



F.	Accords parallèles de coopération dans le domaine du travail	38
G.	Observations du comité.....	42
CHAPITRE 4 : FAVORISER LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE DU CANADA AU MOYEN DU COMMERCE.....		48
A.	Consolider les fondements de la croissance économique	48
B.	Soutenir la concurrence dans l'économie du savoir.....	51
C.	Faciliter l'accès des entreprises canadiennes aux débouchés commerciaux.....	55
D.	Demeurer partie prenante du système commercial multilatéral.....	58
E.	Orienter la politique commerciale du Canada à la lumière des données sur le commerce du 21 ^e siècle	60
F.	Observations du comité.....	61
CONCLUSION.....		66
ANNEXE – LISTE DES TÉMOINS		67



REMERCIEMENTS

La prospérité économique du Canada est étroitement liée à notre capacité de conclure et de préserver des accords de libre-échange qui multiplient les avantages, amenuisent les difficultés et donnent aux entreprises canadiennes un accès à un plus grand nombre de débouchés à l'étranger. Au cours des dernières décennies, le Canada a négocié et signé plusieurs nouveaux accords de libre-échange, y compris un accord ambitieux avec l'Union européenne. Des négociations commerciales sont également en cours avec un certain nombre de partenaires commerciaux. Nous continuons d'aller de l'avant avec ce programme commercial. Il est donc crucial que le Canada négocie et mette en œuvre des ententes qui répondent efficacement aux besoins des Canadiens.

C'est dans ce contexte que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international a entrepris une vaste étude sur les accords de libre-échange. De février à novembre 2016, le comité a tenu 18 réunions et entendu 53 témoins. Le présent rapport examine les avantages et les difficultés associés aux accords de libre-échange. Il fait également ressortir la nécessité pour le gouvernement du Canada de négocier et de mettre en œuvre des accords de libre-échange dans un contexte élargi de politique économique en consultant davantage les Canadiens.

Au nom du comité, je tiens à remercier du fond du cœur les témoins qui ont comparu devant lui pour partager leur expertise. Leurs connaissances nous ont permis de mieux comprendre les complexités liées aux accords de libre-échange et ont éclairé les recommandations contenues dans le présent rapport.

Je tiens également à remercier tous les membres du comité et du personnel pour la grande rigueur avec laquelle ils ont traité tous les documents à leur disposition. Je suis également reconnaissante envers les membres du comité directeur, le sénateur Percy E. Downe, vice-président du comité, et le sénateur Thanh Hai Ngo.

Je tiens aussi à remercier nos analystes de la Bibliothèque du Parlement, Pascal Tremblay et Natalie Mychajlyszyn, qui ont travaillé sans relâche pour réunir les témoignages recueillis de manière à produire rapidement un rapport opportun, pertinent et digne d'intérêt. Un remerciement tout spécial est adressé à notre greffière, Marie-Eve Belzile, et à sa prédécesseure, Danielle Labonté, qui ont facilité la comparution des témoins et coordonné toutes les questions administratives de manière efficace. Pour terminer, je tiens à remercier notre équipe de traducteurs et d'interprètes, qui ont permis avec brio au comité de réaliser cette étude dans les deux langues officielles.

Dans le contexte d'une économie mondiale de plus en plus compétitive, le Canada doit avoir une approche moderne et opportune en matière de politique commerciale. Le comité espère que le



LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE : UN LEVIER DE PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE

gouvernement du Canada étudiera attentivement les recommandations contenues dans le présent rapport, et que les informations présentées l'aideront à maximiser les avantages que procure le commerce international pour tous les Canadiens.

Sénatrice Raynell Andreychuk
Présidente du comité



ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 janvier 2016 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, conformément à l'article 12-7(4) du Règlement, soit autorisé à examiner les questions qui pourraient survenir occasionnellement se rapportant aux relations étrangères et au commerce international en général;

Que le Comité fasse rapport au Sénat avant le 30 juin 2017.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Charles Robert



LE COMITÉ

Honorables sénateurs ayant participé à la présente étude :

L'honorable Raynell Andreychuk, présidente
L'honorable Percy E. Downe, vice-président

et

L'honorable Salma Ataullahjan
L'honorable Anne Cools
L'honorable Jane Cordy
L'honorable Dennis Dawson
L'honorable Nicole Eaton
L'honorable Leo Housakos
L'honorable Thanh Hai Ngo
L'honorable Victor Oh
L'honorable Rose-May Poirier

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare)
L'honorable sénateur Claude Carignan, C.P. (ou Yonah Martin)

Le comité désire souligner la contribution inestimable des honorables sénateurs suivants qui ne siègent plus sur le comité :

Les honorables sénateurs Johnson, Rivard et Smith, C.P. (Cobourg)

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Beyak, Kenny, Lang, Marshall, Omidvar, Pratte, Raine, Unger et Wells

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Natalie Mychajlyszyn et Pascal Tremblay, analystes

Direction des comités du Sénat:

Marie-Eve Belzile, greffière du comité
Debbie Larocque, adjointe administrative



RÉSUMÉ

Depuis le début des années 1990, le nombre d'accords de libre-échange (ALE) bilatéraux et régionaux en vigueur dans le monde a considérablement augmenté. Le premier ALE qu'a conclu le Canada — l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* — est entré en vigueur en 1989; depuis lors, le nombre d'ALE qu'a conclus le pays a suivi la tendance mondiale. À l'heure actuelle, les relations commerciales du Canada sont régies par 11 accords de libre-échange qui donnent au Canada un accès préférentiel aux marchés de 15 pays.

En 2016, le Canada a signé deux ALE régionaux : l'*Accord économique et commercial global* (AECG) avec l'Union européenne (UE), et le Partenariat transpacifique, soit le nom communément utilisé pour désigner l'entente conclue par 12 pays de la région Asie-Pacifique, dont le Canada. Les négociations canadiennes entourant l'AECG et le PTP ont ravivé les débats, partout au pays, sur les avantages et les inconvénients des ALE pour le Canada. Alors que le Canada et l'UE prévoient que l'AECG entrera en vigueur en 2017, il semble toutefois que le PTP ne sera pas mis en œuvre – du moins dans sa forme actuelle.

Avant que ne débute l'examen parlementaire de projets de lois sur la mise en œuvre d'accords commerciaux récemment signés par le Canada, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le « comité ») a entrepris une vaste étude sur les ALE, au cours de laquelle il a recueilli des témoignages sur les avantages et les défis que présentent pour le Canada divers aspects de ces accords.

Pendant l'étude, des témoins ont discuté de l'importance des échanges commerciaux pour l'économie canadienne, et affirmé que les ALE sont des outils essentiels pour aider les entreprises canadiennes à soutenir la concurrence et à réussir sur la scène internationale. Ils ont par exemple insisté sur le fait que ces accords permettent à ces entreprises d'accroître et de diversifier les débouchés, de rendre plus prévisible l'accès aux marchés et d'être sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers. Par ailleurs, des témoins ont évoqué des recherches établissant un lien entre la mise en œuvre d'ALE et l'amélioration de la productivité et de l'innovation dans l'économie canadienne.

Des témoins ont aussi fait observer que ces accords aident les entreprises à profiter de certains changements liés à l'évolution de l'économie mondiale, tels que la croissance des chaînes de valeur mondiales. D'après les témoins qui ont comparu devant le comité,



l'interrelation grandissante entre le commerce, les investissements, les services et la propriété intellectuelle, qui est associée à ces chaînes de valeur, nécessite la négociation et la mise en œuvre d'ALE contenant des dispositions sur une gamme étendue de questions commerciales.

Même si le gouvernement fédéral dit régulièrement que le « Canada est une nation commerçante », il tient souvent pour acquis que la mesure dans laquelle les Canadiens profitent du commerce international est comprise par tous. À la lumière des témoignages qu'il a recueillis, le comité estime que le gouvernement fédéral pourrait susciter chez les Canadiens un plus grand intérêt à l'égard de l'importance du commerce international pour la prospérité économique de leur pays. C'est pourquoi le comité recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada s'engage de manière plus active dans des activités visant à accroître les consultations auprès des Canadiens, ainsi que l'engagement direct de ces derniers, à propos de l'importance du commerce international et de l'utilité des accords commerciaux pour la prospérité économique du Canada.

De plus, même si le présent rapport – comme l'indique son titre – traite des accords de libre-échange comme outils de prospérité économique, ces accords ne sont qu'un moyen pour promouvoir cette prospérité parmi une vaste gamme d'instruments de politique économique et commerciale. Pendant l'étude, des témoins ont rappelé qu'à eux seuls, les ALE ne suffisent pas à aider les entreprises canadiennes à profiter au maximum des débouchés commerciaux. Ces témoins ont abordé différentes questions sur lesquelles devrait se pencher le gouvernement du Canada, selon eux, pour améliorer la performance économique et commerciale de notre pays, et aussi pour veiller à ce que les Canadiens puissent tirer parti des ALE conclus récemment.

Considérant que le gouvernement du Canada doit en faire davantage pour s'assurer que l'ensemble de ses politiques permette au pays de tirer le maximum des échanges commerciaux, le comité recommande :



Recommandation 2

Que, étant donné que les accords de libre-échange ne garantissent pas la réussite des entreprises canadiennes sur le marché mondial, le gouvernement du Canada veille à ce que des politiques coordonnées sur le commerce international, le commerce intérieur, l'innovation, les infrastructures, l'éducation et d'autres secteurs applicables jettent les bases économiques sur lesquelles peuvent s'appuyer les entreprises et les travailleurs canadiens pour tirer le maximum des accords de libre-échange.

En outre, des témoins ont indiqué que le gouvernement du Canada devrait s'engager de manière plus proactive auprès des entreprises canadiennes intéressées par les occasions d'exportation découlant de la mise en œuvre d'un nouvel ALE. Par exemple, des témoins ont dit que les agents qui offrent des services fédéraux de promotion du commerce devraient être prêts à s'engager auprès des entreprises canadiennes dès qu'un nouvel accord commercial entre en vigueur. Le comité est d'avis que pour préparer le gouvernement du Canada à jouer ce rôle, il faudrait accompagner chaque nouvel accord d'une « stratégie de mise en œuvre de l'ALE » accessible au public et indiquant les mesures fédérales destinées à aider les entreprises canadiennes à tirer profit de cet accord.

Tout au long de l'étude, le comité a aussi été informé de défis résultant de la mise en œuvre des ALE. Par exemple, des témoins ont noté l'augmentation des déficits du Canada au chapitre du commerce de marchandises avec certains de ses partenaires de libre-échange, ainsi que l'incapacité de certains ALE à générer les résultats attendus en termes de croissance des exportations canadiennes de biens à valeur ajoutée. Certains témoins ont aussi indiqué qu'entre autres conséquences, les changements économiques découlant de la libéralisation du commerce peuvent entraîner des pertes d'emploi et une plus grande concurrence dans plusieurs secteurs. Des témoins ont affirmé que la négociation d'ALE consiste à trouver un équilibre entre des intérêts commerciaux offensifs et défensifs, et que certains secteurs peuvent être affectés négativement par les changements économiques provoqués par ces accords.

Ainsi, le comité croit que pour chaque nouvel ALE, le gouvernement du Canada devrait élaborer et rendre publique une « stratégie de mise en œuvre » destinée à aider les Canadiens et les entreprises canadiennes à profiter des occasions commerciales qu'offre cet accord, et à atténuer les effets négatifs d'un tel accord sur les travailleurs et les secteurs de notre économie. Par conséquent, le comité recommande :



Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada, suivant la signature d'un accord de libre-échange, mais avant sa ratification, publie une « stratégie de mise en œuvre de l'accord de libre-échange ». Cette stratégie devrait énoncer les mesures prises par le gouvernement fédéral dans deux domaines : d'une part les mesures élaborées pour aider les entreprises canadiennes à profiter de l'accord (notamment les mesures en matière de promotion du commerce), et d'autre part les mesures élaborées pour atténuer les effets potentiellement négatifs de l'accord (notamment les programmes de transition pour les travailleurs, secteurs et régions du Canada touchés).

Recommandation 4

Que, parmi les mesures fédérales devant faire partie d'une « stratégie de mise en œuvre d'un accord de libre-échange », le gouvernement du Canada crée un groupe de travail composé de représentants des ministères et organismes fédéraux compétents. Ce groupe de travail, qui se mettrait en branle immédiatement après la signature d'un accord de libre-échange, mais avant son entrée en vigueur, devrait coordonner les initiatives fédérales destinées à aider les entreprises canadiennes à profiter de l'accord, notamment les efforts de promotion du commerce. Il consulterait également les intervenants concernés, dont les associations d'affaires ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux, et les informerait de la mise en œuvre des initiatives fédérales.

Qui plus est, le comité pense que l'efficacité des programmes et initiatives du gouvernement fédéral visant à soutenir les travailleurs et les secteurs exposés à une concurrence accrue à la suite de la mise en œuvre d'un ALE devrait être évaluée; cette évaluation permettrait de déterminer dans quelle mesure et de quelle manière ces programmes et initiatives pourraient être améliorés de façon à faciliter un partage plus inclusif des bénéfices du commerce international. Ainsi, le comité recommande :

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada demande une ou des évaluations indépendantes de l'efficacité des mesures fédérales visant à atténuer les effets négatifs éventuels d'accords de libre-échange sur les travailleurs, les secteurs de l'économie et les entreprises au Canada. Ces évaluations devraient servir à améliorer l'efficacité de telles mesures et à élaborer de façon éclairée de futures « stratégies de mise en œuvre d'accords de libre-échange ».



Des témoins ont soutenu également que les ALE dits « globaux » — comme l’AECG et le PTP — influent de plus en plus sur la réglementation nationale dans des domaines qui n’ont traditionnellement pas été associés aux accords commerciaux. D’après certains témoins, ce changement peut nourrir le sentiment d’une érosion de la capacité des gouvernements à réglementer librement dans l’intérêt public. Plus particulièrement, un certain nombre de témoins ont exprimé leurs inquiétudes à l’égard des mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États dans les traités sur les investissements ou les ALE, disant — entre autres choses — que ces mécanismes pourraient réduire la capacité des gouvernements à édicter de nouveaux règlements. D’autres se sont inquiétés de l’inclusion dans des accords comme l’AECG ou le PTP de dispositions sur la propriété intellectuelle qui dépassent le niveau de protection requis par le régime canadien en la matière.

À la lumière de certaines des préoccupations soulevées à l’égard des ALE « globaux », le comité tient à souligner que le manque de transparence dans les négociations qu’ont mentionné plusieurs témoins peut contribuer à donner l’impression que ces accords ne sont pas nécessairement négociés dans l’intérêt public, et à nourrir le scepticisme quant aux avantages économiques qu’ils sont censés procurer. Étant donné que les partisans et les détracteurs des ALE ont dit au comité que le Canada aurait avantage à être plus transparent durant les négociations de tels accords, et qu’ils ont laissé entendre que des consultations plus inclusives et étendues pourraient améliorer la qualité et la portée des interventions durant les pourparlers, y compris ceux concernant des ALE déjà en vigueur, le comité recommande :

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada établisse un processus de consultation officiel au moment de définir le mandat de négociation d’un accord de libre-échange donné. Les consultations devraient se poursuivre tout au long des négociations, tenir les gens informés de l’évolution de la situation et être accessibles à tous les intervenants concernés, y compris le public. De plus, les consultations devraient permettre d’identifier des mesures à inclure dans une « stratégie de mise en œuvre de l’accord de libre-échange ».

De l’avis du comité, consulter davantage les parlementaires au sujet des négociations commerciales en cours ou à venir — ainsi qu’au sujet des mandats de négociation et de l’avancement des pourparlers — devrait faire partie des efforts du gouvernement du Canada destinés à améliorer la transparence entourant les ALE. Même s’il reconnaît l’importance de protéger la confidentialité de l’information, le comité considère



qu'informer les parlementaires en temps utile des progrès accomplis durant les négociations permettrait à ces législateurs de jouer leur rôle plus efficacement. En outre, cette approche serait d'autant plus appropriée considérant que les ALE concernent de plus en plus de domaines de réglementation nationale. Dans cette optique, le comité recommande :

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada fasse rapport au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international ainsi qu'au Comité permanent du commerce international de la Chambre des communes tout au long du processus de négociation afin de permettre aux parlementaires de bien légiférer en matière d'accords de libre-échange. Les rapports à ces deux comités parlementaires devraient se faire chaque trimestre et donner de l'information sur les mandats de négociation et l'état d'avancement des pourparlers. Au besoin, des renseignements de nature sensible pourraient être divulgués à ces comités, dans le plein respect des règles applicables aux délibérations à huis clos.

Par ailleurs, des témoins ont fait valoir que les statistiques actuelles sur le commerce ne permettent pas d'avoir un portrait complet et fidèle des flux commerciaux au sein des chaînes de valeur mondiales. Par exemple, certains témoins ont indiqué que les données statistiques actuelles sous-estiment la valeur des exportations canadiennes de services dans ces chaînes de valeur mondiales. Compte tenu de l'importance des échanges internationaux pour la prospérité économique du Canada, le comité est convaincu que le gouvernement fédéral devrait encourager les initiatives visant à fournir une analyse plus exacte et complète des flux commerciaux, ce qui permettrait de mieux comprendre la participation des entreprises canadiennes dans les chaînes de valeur mondiales. Pour ces raisons, le comité recommande :

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada accélère les travaux de recherche dirigés par Statistique Canada et destinés à fournir une analyse plus exacte et complète de la participation des entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiales.

Aussi, des témoins ont suggéré qu'en plus d'évaluer les impacts économiques éventuels d'un ALE avant sa mise en œuvre, le Canada devrait aussi envisager d'établir un processus formel d'analyse des impacts — notamment des bénéfices et des coûts — de ses accords commerciaux après leur entrée en vigueur. Les leçons tirées de la mise en



œuvre d’ALE précédents (ainsi que l’accès à de meilleures données sur les flux commerciaux dans les chaînes de valeur mondiales) devraient éclairer les négociations entourant de futurs accords commerciaux, la conception de programmes d’ajustement professionnels et sectoriels, ainsi que d’autres politiques économiques et commerciales pertinentes destinées à permettre au Canada de tirer profit au maximum du commerce international. Dans cette optique, le comité recommande :

Recommandation 9

Qu’avant la ratification d’un accord de libre-échange, le gouvernement du Canada fasse état publiquement des retombées éventuelles de cet accord sur le plan économique et de la main-d’œuvre ainsi que du point de vue environnemental, social ou autre. De plus, cinq ans après la ratification de l’accord, le gouvernement devrait demander une ou des évaluations indépendantes afin d’analyser les retombées de l’accord et en faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes. Les rapports en question devraient décrire en détail la méthodologie d’analyse utilisée et indiquer clairement les avantages et les coûts de l’accord pour le Canada.

Enfin, il convient de rappeler que les audiences pour cette étude se sont déroulées du 18 février au 3 novembre 2016. Les événements qui se sont produits dans le monde pendant et après ces audiences ont fait ressortir une tendance que certains observateurs décrivent comme étant une montée des sentiments et des discours protectionnistes dans plusieurs pays, notamment en Europe et aux États-Unis. En fonction de la mesure dans laquelle elle se reflétera en politiques gouvernementales, cette tendance pourrait avoir des répercussions considérables sur l’économie et le commerce international du Canada, ainsi que sur le système économique et commercial mondial.

Le comité croit que lorsqu’il examinera les recommandations formulées dans ce rapport, le gouvernement fédéral devra garder à l’esprit que le Canada n’est pas à l’abri de l’attrait du protectionnisme. Aider les Canadiens et les entreprises canadiennes à profiter au maximum des opportunités que leur offrent les ALE, et relever adéquatement les défis que posent ces accords, sont deux approches qui devraient ensemble permettre au Canada de tirer davantage profit des échanges commerciaux et de renforcer la confiance du public à l’égard de l’importance du commerce international pour la prospérité de notre pays.



LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 (chapitre 2, section F)

Le comité recommande que le gouvernement du Canada s'engage de manière plus active dans des activités visant à accroître les consultations auprès des Canadiens, ainsi que l'engagement direct de ces derniers, à propos de l'importance du commerce international et de l'utilité des accords commerciaux pour la prospérité du Canada.

Recommandation 2 (chapitre 4, section F)

Étant donné que les accords de libre-échange ne garantissent pas à eux seuls la réussite des entreprises canadiennes sur le marché mondial, le comité recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que des politiques coordonnées sur le commerce international, le commerce intérieur, l'innovation, les infrastructures, l'éducation et d'autres secteurs applicables jettent les bases économiques sur lesquelles peuvent s'appuyer les entreprises et les travailleurs canadiens pour tirer le maximum des accords de libre-échange.

Recommandation 3 (chapitre 4, section F)

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, suivant la signature d'un accord de libre-échange, mais avant sa ratification, publie une « stratégie de mise en œuvre de l'accord de libre-échange ». Cette stratégie devrait énoncer les mesures prises par le gouvernement fédéral dans deux domaines : d'une part les mesures élaborées pour aider les entreprises canadiennes à profiter de l'accord (notamment les mesures en matière de promotion du commerce), et d'autre part les mesures élaborées pour atténuer les effets potentiellement négatifs de l'accord (notamment les programmes de transition pour les travailleurs, secteurs et régions du Canada touchés).

Recommandation 4 (chapitre 4, section F)

Le comité recommande que, parmi les mesures fédérales devant faire partie d'une « stratégie de mise en œuvre d'un accord de libre-échange », le gouvernement du Canada crée un groupe de travail composé de représentants des ministères et organismes fédéraux compétents. Ce groupe de travail, qui se mettrait en branle immédiatement après la signature d'un accord de libre-échange, mais avant son entrée en vigueur, devrait coordonner les initiatives fédérales destinées à aider les entreprises canadiennes à profiter de l'accord, notamment les efforts de promotion du commerce. Il consulterait également les intervenants concernés, dont les associations d'affaires ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux, et les informerait de la mise en œuvre des initiatives fédérales.



Recommandation 5 (chapitre 3, section G)

Le comité recommande que le gouvernement du Canada demande une ou des évaluations indépendantes de l'efficacité des mesures fédérales visant à atténuer les effets négatifs éventuels d'accords de libre-échange sur les travailleurs, les secteurs de l'économie et les entreprises au Canada. Ces évaluations devraient servir à améliorer l'efficacité de telles mesures et à élaborer de façon éclairée de futures « stratégies de mise en œuvre d'accords de libre-échange ».

Recommandation 6 (chapitre 3, section G)

Le comité recommande que le gouvernement du Canada établisse un processus de consultation officiel au moment de définir le mandat de négociation d'un accord de libre-échange donné. Les consultations devraient se poursuivre tout au long des négociations, tenir les gens informés de l'évolution de la situation et être accessibles à tous les intervenants concernés, y compris le public. De plus, les consultations devraient permettre d'identifier des mesures à inclure dans une « stratégie de mise en œuvre de l'accord de libre-échange ».

Recommandation 7 (chapitre 3, section G)

Afin de permettre aux parlementaires de bien légiférer en matière d'accords de libre-échange, le comité recommande que le gouvernement du Canada fasse rapport au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international ainsi qu'au Comité permanent du commerce international de la Chambre des communes tout au long du processus de négociation. Les rapports à ces deux comités parlementaires devraient se faire chaque trimestre et donner de l'information sur les mandats de négociation et l'état d'avancement des pourparlers. Au besoin, des renseignements de nature sensible pourraient être divulgués à ces comités, dans le plein respect des règles applicables aux délibérations à huis clos.

Recommandation 8 (chapitre 4, section F)

Le comité recommande que le gouvernement du Canada accélère les travaux de recherche dirigés par Statistique Canada et destinés à fournir une analyse plus exacte et complète de la participation des entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiales.



Recommandation 9 (chapitre 4, section F)

Le comité recommande que le gouvernement du Canada fasse état publiquement des retombées éventuelles d'un accord de libre-échange sur le plan économique et de la main-d'œuvre ainsi que du point de vue environnemental, social ou autre, et ce, avant la ratification de cet accord. De plus, cinq ans après la ratification de l'accord, le gouvernement devrait demander une ou des évaluations indépendantes afin d'analyser les retombées de l'accord et en faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes. Les rapports en question devraient décrire en détail la méthodologie d'analyse utilisée et indiquer clairement les avantages et les coûts de l'accord pour le Canada.



INTRODUCTION

Partout au pays, on entend souvent l'affirmation suivante : « le Canada est une nation commerçante ». Même si cette affirmation semble être devenue un lieu commun, il ne faut pas en sous-estimer la signification. Les exportations et les importations de biens et de services représentent plus de 60 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada¹, qui compte plus de 43 000 entreprises exportatrices² et où l'on estime qu'environ un emploi sur cinq est directement ou indirectement lié aux exportations³. Le commerce est indispensable à la prospérité économique du Canada.

Le pays a examiné les implications pour le Canada de la signature de l'Accord économique et commercial global (AECG) avec l'Union européenne (UE) et du Partenariat transpacifique (PTP) entre 12 pays. Il s'agirait là des deux ententes commerciales les plus importantes conclues par le Canada depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) en 1994, et ce, en raison du poids des pays signataires au sein de l'économie mondiale et des relations commerciales que le Canada entretient avec ceux-ci. Alors que le Canada et l'UE prévoient que l'AECG entrera en vigueur en 2017, il semble toutefois que le PTP ne sera pas mis en œuvre – du moins dans sa forme actuelle⁴.

Avant que ne débute l'examen parlementaire de projets de lois sur la mise en œuvre d'accords commerciaux récemment signés par le Canada, tel que l'AECG, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le « comité ») a entrepris une étude générale sur les accords de libre-échange. Le présent rapport ne vise toutefois pas à présenter la position du comité sur l'AECG, laquelle ne sera définie qu'une fois que le comité aura étudié le projet de loi de mise en œuvre⁵ le concernant. Le but est plutôt de contribuer aux débats sur les accords de libre-échange suscités par les

¹ Organisation mondiale du commerce (OMC), « [Canada](#) », *Trade Profiles*, septembre 2015.

² Statistique Canada, « [Commerce selon les caractéristiques des exportateurs de biens, 2010 à 2014](#) », *Le Quotidien*, 25 octobre 2016.

³ Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA), Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#); Affaires mondiales Canada, [Le commerce international du Canada : Le point sur le commerce et l'investissement – 2012](#), 2012, p. 45.

⁴ Affaires mondiales Canada, « [La ministre du Commerce international présente au Parlement une mesure législative visant la mise en œuvre de l'AECG](#) », communiqué de presse, 31 octobre 2016; La Maison-Blanche, « [Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement](#) », Memorandum for the United States Trade Representative, 23 janvier 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁵ Le Canada ne peut ratifier aucun traité international, comme l'Accord économique et commercial global (AECG) avec l'Union européenne (UE) ou le Partenariat transpacifique (PTP), tant que des mesures n'ont pas été mises en place pour en assurer l'application en droit canadien. Par exemple, pour ratifier l'AECG, le Parlement devra adopter un projet de loi qui permettra la mise en œuvre des modalités de ce traité au Canada.



récentes négociations commerciales. Le rapport issu de cette étude s'inscrit aussi dans les efforts constants du comité pour améliorer la politique commerciale du Canada.

Même si le présent rapport – comme l'indique son titre – traite des accords de libre-échange comme outils de prospérité économique, ces accords ne sont qu'un moyen pour promouvoir cette prospérité parmi une vaste gamme d'instruments de politique économique et commerciale. En effet, le rapport ne traite pas de l'importance des accords de libre-échange relativement à d'autres priorités économiques nationales, comme celles concernant la compétitivité, l'innovation, les infrastructures ou l'éducation.

Au cours de son étude, le comité a demandé aux témoins de mettre en lumière les avantages et les inconvénients découlant des différents aspects des accords de libre-échange. Il s'est intéressé à l'impact des accords de libre-échange sur le développement économique du pays et aux moyens possibles d'atténuer les risques liés à la mise en œuvre de ces accords. Puisque les accords de libre-échange représentent un « levier » permettant de favoriser le développement économique national et non une « fin » en soi, le comité a aussi posé la question fondamentale suivante : comment le Canada peut-il s'assurer que les accords de libre-échange procurent un avantage net aux Canadiens? Le comité s'est également penché sur les changements qui influent sur le contexte économique et commercial mondial actuel, en particulier sur ceux résultant de la dispersion des différentes étapes de production d'un même produit fini entre plusieurs pays, phénomène souvent appelé « chaînes de valeur mondiales ».

Le rapport, qui est fondé sur les témoignages reçus, présente les observations générales et les recommandations du comité concernant la négociation et la mise en œuvre des accords de libre-échange dans le contexte économique actuel. Dans le cadre de son étude, le comité a tenu 18 audiences au cours desquelles il a entendu 53 témoins aux différents points de vue, notamment des représentants d'associations de gens d'affaires, des économistes, des universitaires et des fonctionnaires fédéraux chargés de questions liées à la politique commerciale. Certains témoins ont mis l'emphasis sur l'AECG et le PTP, mais la plupart ont fait des observations plus générales sur la négociation et la mise en œuvre des accords de libre-échange et leur incidence sur les politiques commerciales et économiques du Canada. Sans exception, tous les témoins ont accueilli l'étude de manière favorable en raison de sa vaste portée et de l'accent mis sur l'avenir, estimant qu'un tel examen était à la fois pertinent et opportun.



Le chapitre 1 du rapport présente de l'information sur la libéralisation des échanges commerciaux fondée sur des règles et les accords de libre-échange du Canada. Le chapitre 2 explique en quoi les accords de libre-échange aident les entreprises canadiennes à soutenir la concurrence et à prospérer dans le contexte commercial mondial actuel. Le chapitre 3 expose les principales préoccupations des témoins concernant les répercussions potentiellement négatives que pourraient avoir ces accords. Étant donné que les accords de libre-échange ne sont qu'un outil parmi d'autres pouvant contribuer à la croissance et à la prospérité économique, le chapitre 4 décrit d'autres questions stratégiques liées au commerce, à l'économie et à l'innovation sur lesquelles il faut se pencher pour permettre au Canada de profiter le plus possible des avantages que peuvent procurer les accords commerciaux.

Enfin, il convient de rappeler que les audiences pour cette étude se sont déroulées du 18 février au 3 novembre 2016. Les événements qui se sont produits dans le monde pendant et après ces audiences ont fait ressortir une tendance que certains observateurs décrivent comme étant une montée des sentiments et des discours protectionnistes dans plusieurs pays, notamment en Europe et aux États-Unis⁶. En fonction de la mesure dans laquelle cette tendance se reflétera dans les politiques gouvernementales, comme par l'augmentation des droits de douane ou la réouverture ou l'abrogation d'accords commerciaux existants, les changements pourraient avoir des répercussions considérables sur l'économie et le commerce international du Canada, ainsi que sur le système économique et commercial mondial.

Quoi qu'il en soit, le présent rapport garde toute sa pertinence. En fait, le comité estime que plusieurs de ses recommandations, y compris celles portant sur l'importance de la transparence, les politiques commerciales fondées sur des données probantes, ainsi que les mesures destinées à atténuer les répercussions potentiellement négatives des accords de libre-échange sur les travailleurs, les différents secteurs et les régions, sont essentielles pour mieux répondre à l'attrait du protectionnisme, ainsi que pour doter le Canada d'outils lui permettant de mieux s'adapter à l'évolution rapide de l'environnement commercial international.

⁶ Voir, par exemple : AEFA, Ross Hornby, 42:1, [3 novembre 2016](#); AEFA, Todd Evans, 42:1, [3 novembre 2016](#); Shawn Donnan, « [WTO warns on rise of protectionist measures by G20 economies](#) », *Financial Times*, 21 juin 2016; Alexia Fernández Campbell, « [Trump's Protectionist Economic Plan Is Nothing New](#) », *The Atlantic*, 9 janvier 2017; Inside U.S. Trade, « [European think tanks fear protectionist trade agenda under Trump](#) », 23 novembre 2016 [DISPONIBLES EN ANGLAIS SEULEMENT].



CHAPITRE 1 : LE CANADA ET LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

L'intensification des échanges commerciaux mondiaux depuis les années 1990 s'est avérée un moteur de croissance de l'économie mondiale. La valeur des échanges mondiaux de marchandises et de services du Canada, de même que des investissements canadiens à l'étranger et vice versa, a augmenté considérablement. Au même moment, la concurrence internationale s'est accentuée, principalement sous l'effet de la participation accrue des pays émergents dans le commerce international, d'où le recul marqué de la part qui revient au Canada : alors que le Canada comptait pour 3,7 % de la valeur des exportations de marchandises dans le monde en 1995, sa part est tombée à 2,5 % en 2015⁷.

Le commerce international a une incidence majeure sur l'économie du pays. Les entreprises canadiennes ainsi que certains secteurs et certaines industries comptent sur le commerce international pour accroître leur clientèle, réaliser des économies d'échelle et accéder aux intrants, aux technologies et aux compétences dont ils ont besoin pour réussir. Le commerce donne aussi aux particuliers et aux entreprises un accès à un éventail beaucoup plus large de produits.

Afin de tirer le maximum du commerce international pour les Canadiens, le gouvernement fédéral a recours à divers outils de politique commerciale. Par exemple, dans son rapport de 2015 intitulé *Accroître la présence des entreprises canadiennes sur les marchés internationaux : Le rôle des services fédéraux de promotion du commerce*, le comité a souligné le rôle essentiel que jouent les services fédéraux de promotion du commerce lorsqu'il s'agit d'aider les entreprises canadiennes à faire sentir et à accroître leur présence sur les marchés internationaux.

En établissant les règles qui régissent les relations commerciales du Canada dans le cadre de la mise en œuvre d'accords commerciaux, la libéralisation des échanges commerciaux fondée sur des règles est un autre outil stratégique que le gouvernement fédéral peut

⁷ Dylan Gowans, [*Série sur le commerce et l'investissement 2015 – Activités de commerce et d'investissement : Le commerce international de marchandises du Canada*](#), publication n° 2016-41-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 19 septembre 2016; Dylan Gowans, [*Série sur le commerce et l'investissement 2015 – Activités de commerce et d'investissement : Le commerce international de services du Canada*](#), publication n° 2016-42-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 19 septembre 2016.



utiliser pour aider les entreprises canadiennes à soutenir la concurrence et à réussir sur le marché mondial.

A. La libéralisation des échanges commerciaux

La réglementation des relations commerciales du Canada repose sur deux grands piliers. D'abord, étant l'un des 23 signataires originaux de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) de 1947, le Canada participe depuis ses premiers balbutiements à l'établissement des règles du système commercial multilatéral. Formée le 1^{er} janvier 1995 à l'issue des négociations du Cycle de l'Uruguay, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a succédé au GATT de 1947, qui régissait le commerce international depuis 1948.

L'OMC et ses accords forment la pierre angulaire de la libéralisation multilatérale des échanges commerciaux fondée sur des règles, en régissant le commerce international des biens et des services ainsi que les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle pour les 164 pays qui en sont membres. En établissant des règles qui rendent le cadre commercial plus prévisible, qui préviennent la discrimination parmi les pays membres de l'OMC de même qu'entre les entreprises nationales et étrangères et qui prévoient un mécanisme de règlement des différends en cas de différend commercial, le système de commerce multilatéral administré par l'OMC peut être vu comme l'accord commercial du Canada « avec le monde⁸ ».

Deuxièmement, les relations commerciales du Canada sont aussi régies par les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux conclus avec d'autres pays. Ces accords permettent aux pays signataires de s'accorder mutuellement un accès préférentiel à leur marché et de prendre des engagements qui vont au-delà de ce que prévoient les accords de l'OMC⁹.

Les accords de libre-échange sont mis en œuvre dans l'objectif de stimuler davantage le commerce avec des partenaires stratégiques. Les pays signataires conviennent en général d'éliminer des obstacles tarifaires et non tarifaires visant un large éventail de produits, ce qui a pour effet de réduire les coûts pour les exportateurs et les importateurs. En engageant les pays signataires à respecter certaines règles concernant le commerce bilatéral et régional, les accords de libre-échange réduisent les risques encourus lorsque

⁸ AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#).

⁹ Les articles XXIV de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* de 1994 et XIV de l'*Accord général sur le commerce de services* prévoient des exemptions à la règle de la nation la plus favorisée qui permettent, dans certaines conditions, l'établissement de zones de libre-échange entre les parties contractantes.



l'on fait des affaires avec les pays visés, ce qui aide à instaurer un cadre prévisible plus propice au commerce et aux investissements internationaux¹⁰.

B. L'intégration économique par l'entremise des accords de libre-échange « globaux »

Traditionnellement, les accords de libre-échange visaient surtout à éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires à la frontière. Or, les nouveaux accords vont plus loin en établissant des règles sur un éventail plus grand de questions économiques et stratégiques. En raison de leur portée plus ambitieuse, on dit souvent de ces accords de libre-échange qu'ils sont « globaux » ou « approfondis »; l'AECG et le PTP sont par exemple souvent décrits comme des accords globaux.

Habituellement, un accord de libre-échange global comporte des engagements en matière de libéralisation plus ambitieux que ceux définis dans les accords de l'OMC. Ce type d'accord peut aussi inclure des engagements dans des domaines liés au commerce qui ne sont pas actuellement – ou uniformément – visés par l'OMC, comme l'investissement, les droits de propriété intellectuelle, la politique de la concurrence, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes réglementaires, le commerce électronique et la mobilité de la main-d'œuvre. Souvent, les accords globaux prévoient aussi des règles dans des domaines dits « non traditionnels » liés aux échanges commerciaux, comme le droit du travail, les droits de la personne, l'environnement et la lutte contre la corruption, le but étant d'établir des lignes directrices générales régissant la conduite des parties¹¹.

Un lien a été établi entre l'émergence de ce type d'accords et l'importance grandissante des réseaux de production régionaux et mondiaux, ou « chaînes de valeur mondiales », lequel sujet est abordé plus en détail au chapitre 2¹². Vu la nature et la diversité des questions commerciales dont ils traitent, les accords globaux comportent généralement

¹⁰ AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#); AEFA, Claire Citeau, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).

¹¹ OMC, « [Anatomie des accords commerciaux préférentiels](#) », [Rapport sur le commerce mondial 2011 – L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence](#), 2011; OMC, [Accords commerciaux régionaux : Portée des accords commerciaux régionaux](#).

¹² OMC, « [Anatomie des accords commerciaux préférentiels](#) », [Rapport sur le commerce mondial 2011 – L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence](#), 2011; OMC, « [Causes et effets des ACPR : est-ce toujours une question de préférences?](#) », [Rapport sur le commerce mondial 2011 – L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence](#), 2011.



des engagements qui ont une incidence sur les politiques nationales, y compris celles relevant d'entités comme les provinces et les territoires.¹³

À l'échelle mondiale, le nombre d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux a augmenté considérablement depuis le début des années 1990. Selon l'OMC, le nombre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux en vigueur, incluant les accords de libre-échange et d'autres types d'ententes (par exemple, les unions douanières), est passé de 50 en 1990 à plus de 400 en 2016¹⁴. Selon une analyse publiée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la plupart des accords de libre-échange signifiés à l'OMC depuis le début des années 2000 peuvent être considérés comme des accords globaux¹⁵.

Or, ces accords ne sont régis par aucune norme commune, et leur contenu peut varier considérablement en ce qui concerne les domaines liés au commerce visés, l'ampleur des engagements et leur degré d'application. Le concept d'« accord global » en soi est vague, une publication de l'OMC notant par exemple qu'il n'existe pas de définition convenue de la portée des accords globaux¹⁶.

C. Les accords de libre-échange du Canada

Depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* en 1989, soit la première entente de libre-échange mise en œuvre par le Canada, le gouvernement a conclu plusieurs accords commerciaux bilatéraux et régionaux, s'inscrivant ainsi dans la tendance mondiale. En 1994, l'accord de libre-échange avec les États-Unis a été supplanté par l'ALENA entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Depuis, dix autres accords de libre-échange sont entrés en vigueur au Canada. À l'heure actuelle, les relations commerciales du Canada sont régies par 11 accords de libre-échange qui donnent au Canada un accès préférentiel aux marchés de 15 pays¹⁷.

¹³ Voir, par exemple, Patricia Goff, « [Canadian Trade Negotiations in an Era of Deep Integration](#) », CIGI Papers, No. 88, 2016, p. 6.

¹⁴ OMC, [Accords commerciaux régionaux : Faits et chiffres](#).

¹⁵ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « [Deep Provision in Regional Trade Agreements: How Multilateral Friendly?](#) », *Trade Policy Papers*, février 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁶ OMC, « [Causes et effets des ACPR : est-ce toujours une question de préférences?](#) », *Rapport sur le commerce mondial 2011 – L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence*, 2011, p. 110.

¹⁷ En ordre chronologique inverse, le Canada a conclu des accords de libre-échange avec les régions ou pays suivants (l'année d'entrée en vigueur est indiquée entre parenthèses) : la Corée du Sud (2015); le Honduras (2014); le Panama (2013); la Jordanie (2012); la Colombie (2011); le Pérou (2009); les quatre pays de l'Association européenne de libre-échange, soit l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse (2009); le Costa Rica (2002); le Chili (1997); Israël (1997); ainsi que les États-Unis et le Mexique (1994).



Les accords de libre-échange du Canada varient grandement pour ce qui est des domaines commerciaux visés et de l'ampleur des engagements négociés par les pays signataires dans chacun de ces domaines. Certains sont considérés comme des accords « traditionnels », car ils sont surtout axés sur le commerce de marchandises. C'est le cas notamment de l'accord de libre-échange du Canada avec la Jordanie et de l'entente avec l'Association européenne de libre-échange, qui régit les relations commerciales du Canada avec l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Or, la plupart des accords de libre-échange du Canada, comme l'ALENA et les ententes bilatérales avec le Chili, la Colombie, le Pérou et la Corée du Sud, ont une portée plus grande et s'étendent à d'autres domaines liés au commerce, tels que le commerce des services, la promotion et la protection des investissements, les marchés publics et la mobilité de la main-d'œuvre. On pourrait donc aller jusqu'à dire que l'expérience du Canada avec les accords globaux a débuté avec l'ALENA.

Le Canada a officiellement signé deux nouveaux accords de libre-échange régionaux en 2016 : l'AECG et le PTP. Le Canada et l'UE s'attendent à que l'AECG entre en vigueur en 2017. En plus d'éliminer les obstacles tarifaires nuisant à la circulation des marchandises, l'AECG établirait des engagements dans d'autres domaines liés au commerce, comme les services, la mobilité de la main-d'œuvre, les marchés publics, l'investissement, la propriété intellectuelle ainsi que l'harmonisation de la réglementation et la coopération à cet égard. Quant au PTP, celui-ci prévoyait aussi des engagements autres que l'élimination des droits de douane sur les marchandises, mais il semble que cet accord ne sera pas mis en œuvre dans sa forme actuelle¹⁸.

En raison de leurs conséquences possibles sur l'économie canadienne, ces deux accords ont ravivé les débats sur les accords de libre-échange partout au pays. La présente étude a permis au comité d'entendre les arguments d'interlocuteurs aux vues très différentes. Les défenseurs de ces accords ont fait ressortir les avantages des accords de libre-échange pour la prospérité économique du Canada, certains affirmant qu'il s'agit d'outils essentiels qui permettent aux entreprises canadiennes de soutenir la concurrence et de réussir sur la scène internationale. À l'inverse, d'autres témoins ont insisté sur les difficultés et les préoccupations que soulève la mise en œuvre des accords de libre-échange, et ont exprimé leurs doutes quant à l'avantage net que ces accords procurent aux

¹⁸ La Maison-Blanche, « [Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement](#) », Memorandum for the United States Trade Representative, 23 janvier 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].



Canadiens. Les deux chapitres qui suivent résument les opinions diverses des témoins et présentent les observations du comité à ce sujet.



CHAPITRE 2 : LE LIBRE-ÉCHANGE EN TANT QU'OUTIL FAVORISANT LA COMPÉTITIVITÉ ET LA RÉUSSITE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Les accords de libre-échange sont un important outil de politique commerciale utilisé par le gouvernement fédéral afin d'aider les entreprises à pénétrer les marchés internationaux et à y élargir leur présence. Durant l'étude, de nombreux témoins ont parlé de l'importance de ces accords, estimant qu'ils constituent un outil qui aide les entreprises canadiennes à affronter la concurrence et à réussir sur la scène internationale. La section qui suit présente les principaux arguments des défenseurs des accords de libre-échange.

A. La nécessité de l'accès aux marchés

Selon Kirsten Hillman, sous-ministre adjointe par intérim de la Direction générale des accords commerciaux et des négociations à Affaires mondiales Canada, c'est parce que le Canada compte sur le commerce international pour assurer sa prospérité économique que le gouvernement fédéral a recours à des accords de libre-échange qui lui permettent d'accroître et de diversifier l'accès aux marchés étrangers pour les biens et les services canadiens¹⁹. Avec une population de 35,8 millions d'habitants et un marché représentant environ 2,1 % du PIB mondial, le Canada offre un marché relativement petit.²⁰ Un certain nombre de secteurs de l'économie canadienne comptent donc beaucoup sur leur accès à des marchés étrangers pour réaliser des profits et soutenir ou stimuler leur croissance.

Matthew Wilson, vice-président principal de la Politique nationale à Manufacturiers et Exportateurs du Canada, a souligné que « le marché intérieur canadien est tout simplement trop petit pour assurer la prospérité des manufacturiers ». Il a expliqué que le secteur manufacturier est grandement axé sur les exportations et que « [p]lus de la moitié de la production industrielle du Canada est exportée directement, soit dans le cadre de chaînes d'approvisionnement mondiales et intégrées dans le secteur manufacturier ou soit sous la forme de biens de consommation finale²¹ ». Quoique l'accès au marché américain demeure primordial pour le Canada, notamment en raison de l'intégration régionale d'un grand nombre de secteurs de l'économie nord-américaine, M. Wilson a insisté sur le fait

¹⁹ AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#).

²⁰ La Banque mondiale, [Les données ouvertes de la Banque mondiale](#).

²¹ AEFA, Matthew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#).



que les entreprises canadiennes profiteraient de nouveaux débouchés ailleurs qu'aux États-Unis²².

De même, Claire Citeau, directrice générale de l'Alliance canadienne du commerce agroalimentaire, a dit que la production de nourriture au Canada dépasse largement les besoins, de sorte que le secteur agroalimentaire canadien dépend fortement des marchés étrangers. Elle a précisé ce qui suit : « Nous exportons plus de la moitié de ce que nous produisons, notamment la moitié de notre bœuf, 65 % de notre soja, 70 % de notre porc, 75 % de notre blé, 90 % de notre canola, 95 % de nos légumineuses et 40 % de nos produits transformés. Quatre-vingt-dix pour cent des agriculteurs de tout le pays dépendent des exportations²³. »

Des témoins ont affirmé que le Canada devrait continuer à s'efforcer d'améliorer l'accès aux marchés en négociant des accords de libre-échange²⁴. Par exemple, certains d'entre eux ont fait remarquer que la mise en œuvre de l'AECG aurait pour effet de diversifier considérablement l'accès aux marchés pour le Canada, puisque cet accord libéraliserait le commerce avec les 28 pays de l'UE, et que la mise en œuvre du PTP aurait permis de libéraliser les échanges avec les sept parties à l'entente avec lesquelles le Canada n'a pas encore conclu d'accord de libre-échange²⁵. Sur ce point, Brian Kingston, vice-président des Politiques internationale et budgétaire au Conseil canadien des affaires, a souligné que si ces deux accords avaient été mis en œuvre, le Canada aurait été « le seul pays du G7 à avoir un libre accès aux marchés des États-Unis, des Amériques, de l'Europe et de la région de l'Asie-Pacifique, y compris trois des quatre plus grandes économies au monde²⁶ ».

B. Uniformiser les règles du jeu

Dans le cadre de l'étude, M^{me} Citeau et John Weekes, conseiller principal d'affaires chez Bennett Jones Ottawa, ont souligné que la « libéralisation des échanges commerciaux reposant sur la concurrence » caractérise l'environnement mondial actuel. Ils ont expliqué que, dans ce contexte, les pays rivalisent pour obtenir un accès préférentiel au moyen d'accords de libre-échange régionaux et bilatéraux, dans le but de procurer un avantage

²² AEFA, Mathew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#).

²³ AEFA, Claire Citeau, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).

²⁴ Voir, par exemple : AEFA, Brian Kingston, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#); AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#); AEFA, Martin Rice, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).

²⁵ Les sept pays du PTP avec lesquels le Canada n'a pas d'accord de libre-échange sont l'Australie, Brunéi Darussalam, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, Singapour et le Vietnam.

²⁶ AEFA, Brian Kingston, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).



concurrentiel à leurs entreprises²⁷. Ainsi, les entreprises obtiennent un avantage si leur pays d'origine conclut des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux qui leur assurent un meilleur accès aux marchés que leurs concurrents. À l'opposé, les entreprises peuvent perdre une part du marché si leur pays ne réussit pas à négocier un tel accord avec un pays ou une région ou encore si l'accord négocié leur offre un accès moindre que celui de leurs concurrents²⁸.

D'après certains témoins, le Canada doit donc faire partie d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux pour demeurer compétitif à l'échelle internationale, et ce, afin d'être sur un pied d'égalité avec ses concurrents étrangers ou de gagner un avantage concurrentiel sur eux. Selon M^{me} Citeau, dans ce contexte de libéralisation du commerce axée sur la concurrence, il est important de continuer à élargir les relations commerciales du Canada en négociant et en mettant en œuvre rapidement des accords de libre-échange qui permettront aux entreprises canadiennes d'exporter leurs produits vers des marchés internationaux clés, et ce, au moins sur un pied d'égalité avec leurs concurrents²⁹.

Dans le même ordre d'idées, M. Weekes a déclaré que « [d]es pays dont les producteurs font concurrence aux producteurs canadiens sur les marchés mondiaux s'emploient à négocier des accords de libre-échange et, dans un certain nombre de cas, sont en avance sur le Canada. Les Canadiens doivent au moins bénéficier d'un environnement où tout le monde est sur un pied d'égalité, et il serait même préférable qu'ils aient une longueur d'avance lorsque de nouveaux marchés sont ouverts³⁰. » Certains témoins, notamment M. Kingston et M^{me} Citeau, ont donné le PTP en exemple, signalant que si cet accord était entré en vigueur sans le Canada, des entreprises canadiennes auraient perdu des parts de marché en Asie-Pacifique, notamment au Japon³¹.

C. Relier les entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiales

Divers facteurs, comme la libéralisation du commerce et l'efficacité accrue des réseaux de transports et de communications, ont transformé la manière dont la production

²⁷ AEFA, Claire Citeau, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

²⁸ Pour des exemples illustrant le concept de la libéralisation du commerce reposant sur la concurrence, voir John M. Weekes, Al Mussell et David McInnes, *Mise à profit des accords commerciaux pour assurer la réussite dans les marchés mondiaux*, Institut canadien des politiques agro-alimentaires, 15 juillet 2014, p. 3 et 4.

²⁹ AEFA, Claire Citeau, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

³⁰ AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

³¹ AEFA, Claire Citeau, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#); AEFA, Brian Kingston, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).



mondiale des marchandises est organisée. De plus en plus, les diverses étapes des processus de fabrication sont réparties entre plusieurs pays, ce qui permet aux producteurs de se procurer et de combiner des composantes et des services provenant des sources les plus concurrentielles³².

L'expression « chaînes de valeur mondiales » est communément employée pour désigner cette transformation de la production. Elle décrit plus particulièrement « la gamme complète des activités entreprises pour faire passer un produit ou un service de sa conception à son utilisation finale, ainsi que la façon dont ces activités sont réparties géographiquement et au-delà des frontières internationales³³ ». Même si les grandes multinationales sont généralement considérées comme les principaux « catalyseurs » de ces chaînes de valeur mondiales, d'autres entreprises, y compris des petites et moyennes entreprises (PME), peuvent participer aux activités de production mondialisées en fournissant des composantes ou des services à différentes étapes des processus de production³⁴.

Durant l'étude, le comité a appris que les chaînes de valeur mondiales avaient changé la manière dont les entreprises font des affaires. Ari Van Assche, professeur agrégé et directeur du Département d'affaires internationales, HEC Montréal, a déclaré qu'en raison de la baisse des coûts de communication et de transport, les entreprises ont depuis longtemps abandonné la pratique consistant à produire des biens et services dans un seul pays. Ce changement remet en question ce qu'il appelle le « paradigme de la production nationale », selon lequel les artisans des politiques cherchaient autrefois à élargir l'accès aux marchés tout en limitant les importations afin de renforcer la production et l'emploi³⁵. Selon M. Van Assche, ce paradigme n'a plus sa place vu l'importance des chaînes de valeur mondiales pour les entreprises canadiennes : « [L]'expression "exporté par le Canada" ne signifie pas "fabriqué au Canada". En effet, des sociétés menant leurs activités au Canada comptent énormément sur des intrants importés pour produire leurs exportations. Par exemple, en 2011, [...] seulement les trois quarts de la valeur brute des

³² Deborah K. Elms et Patrick Low, éd., *Global value chains in a changing world*, OMC, 2013 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; AEFA, Gerard Peets, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 10, 9 juin 2016.

³³ Aaron Sydor, « *Sommaire du rédacteur – Les chaînes de valeur mondiales : impacts et implications* », dans Affaires mondiales Canada, *Les recherches en politique commerciale 2011 : Les chaînes de valeur mondiales – impacts et implications*, 2011.

³⁴ Groupe d'experts E15 sur les chaînes de valeur mondiales, *Trade Governance Frameworks in a World of Global Value Chains*, Policy Options Paper, 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

³⁵ AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, 20 octobre 2016.



exportations du Canada ont été fabriqués au Canada, alors que l'autre quart correspond en fait à la valeur des intrants importés³⁶. »

Dans le même ordre d'idées, Joy Nott, présidente de l'Association canadienne des importateurs et exportateurs, a discuté de l'incidence des changements résultant de l'établissement des chaînes de valeur mondiales pour les entreprises canadiennes et la politique commerciale du pays :

Les entreprises voient [...] leurs chaînes d'approvisionnement comme un flux continu, en amont et en aval, de matières, de composantes et de produits finis, jusqu'à ce que le tout soit acheminé à leurs clients. Les entreprises fondent leurs décisions stratégiques sur ce flux continu de biens et de matières, [...] et [non sur] les transactions distinctes d'importation et d'exportation. La politique traditionnelle du gouvernement ne reflète [...] pas cette réalité commerciale. Les importations et les exportations sont généralement vues comme des transactions distinctes, et les importations sont en général perçues comme un accroc à l'économie, et les exportations comme un avantage. Cette théorie simpliste nuit aux commerçants canadiens, et bien des exportateurs ne sont pas en mesure de faire concurrence aux autres dans l'économie mondiale d'aujourd'hui sans d'abord importer des matières³⁷.

Des témoins ont insisté sur l'importance des composantes importées lorsqu'il s'agit d'assurer la compétitivité des exportateurs canadiens et, par extension, la prospérité du Canada. Par exemple, Emily J. Blanchard, professeure agrégée en administration des affaires au Collège Dartmouth, a fait observer que la recherche démontre que « les sociétés, notamment les exportateurs, connaissent plus de succès lorsqu'elles ont accès à des [fournisseurs] étrangers de partout dans le monde. Elles ont besoin de bons fournisseurs locaux, mais aussi de fournisseurs à l'étranger. De plus en plus, pour jouir d'une activité économique importante, il faut avoir accès à des producteurs étrangers³⁸. » De même, M^{me} Hillman a souligné que « [c]e sont souvent d'ailleurs ces mêmes biens importés — de grande qualité et à prix concurrentiel — que les Canadiens intègrent aux produits qu'ils fabriquent ici ou aux services qu'ils offrent, ce qui représente une valeur ajoutée pour l'économie canadienne³⁹ ».

³⁶ AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#).

³⁷ AEFA, Joy Nott, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).

³⁸ AEFA, Emily J. Blanchard, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [19 octobre 2016](#).

³⁹ AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#).



Étant donné que « les importations ont la même importance que les exportations⁴⁰ » pour les exportateurs canadiens participant aux chaînes de valeurs mondiales, des témoins ont souligné que le Canada doit s'efforcer d'éliminer les obstacles, tarifaires et non tarifaires, à l'importation pour faciliter l'intégration des biens et services à valeur ajoutée canadiens aux activités de production mondialisées⁴¹. Plus précisément, le comité s'est fait dire que la participation du Canada à des accords de libre-échange faciliterait la participation des entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiales⁴². Ce point de vue est conforme à une étude qui a associé les accords de libre-échange à un volume plus élevé d'échanges de biens intermédiaires, soit les composantes entrant dans la production des produits finis, entre les pays signataires, par comparaison aux échanges avec les pays qui ne sont pas des partenaires de libre-échange⁴³.

Par contre, certains témoins ont laissé entendre que, dans une économie mondiale où les composantes importées peuvent représenter une part importante de la valeur des exportations d'un pays, des difficultés pourraient être suscitées par les règles d'origine contenues dans les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux (règles propres à chaque accord, qui permettent d'établir si un bien remplit les conditions requises pour bénéficier d'un accès préférentiel). Matthew Kronby, avocat et associé chez Bennett Jones Toronto, Bernard Colas, avocat et associé chez Colas Moreira Kazandjian Zikovsky LLP, et Dan Ciuriak, de Ciuriak Consulting Inc., ont souligné que le coût lié à l'observation de règles d'origine complexes et disparates peut nuire à la participation des entreprises, en particulier les PME, aux chaînes de valeurs mondiales⁴⁴.

D. Les chaînes de valeur mondiales et l'interrelation entre le commerce, l'investissement, les services et la propriété intellectuelle

L'avènement des chaînes de valeur mondiales n'a pas seulement entraîné une hausse du commerce international de composantes qui entrent dans la production de produits finis.

⁴⁰ AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#).

⁴¹ AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#); AEFA, Brian Kingston, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#); AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#); AEFA, Joy Nott, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#); AEFA, Emily J. Blanchard, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [19 octobre 2016](#).

⁴² AEFA, Joy Nott, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#); AEFA, Eugene Beaulieu, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#); AEFA, Emily J. Blanchard, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [19 octobre 2016](#); AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#).

⁴³ Gianluca Orefice et Nadia Rocha, « [Deep Integration and Production Networks: An Empirical Analysis](#) », *The World Economy*, vol. 37, n° 1, 2013, p. 106-136 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴⁴ AEFA, Matthew Kronby, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#); AEFA, Bernard Colas, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#); AEFA, Dan Ciuriak, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#).



Selon une étude publiée par l'OMC, les chaînes de valeur mondiales impliquent, à la base, un lien entre : le commerce de marchandises, en particulier d'intrants et de composants; les investissements internationaux dans les installations de production, la formation, la technologie et les relations d'affaires à long terme; les services visant à coordonner les activités de production dispersées, surtout dans des secteurs comme les télécommunications, la logistique des transports, le financement lié au commerce et le dédouanement; et la circulation transfrontalière du savoir et de la propriété intellectuelle. Cette étude soulignant l'interrelation entre le commerce, l'investissement, les services et la propriété intellectuelle fait ressortir que les accords multilatéraux de l'OMC ne traitent que partiellement des domaines et des enjeux liés au commerce qui sous-tendent les chaînes de valeur mondiales⁴⁵.

Durant l'étude en comité, des témoins ont soutenu qu'en raison de leur importance, les chaînes de valeur mondiales ont une incidence sur la politique commerciale canadienne qui va au-delà de la circulation des marchandises. Par exemple, certains témoins ont signalé que, puisque les processus de production sont répartis entre différents pays, « le commerce et l'investissement vont de pair⁴⁶ » dans les chaînes de valeur mondiales⁴⁷. Dans ce contexte, les obstacles à la mobilité des investissements et le manque de protection des investissements peuvent nuire aux échanges commerciaux. La libéralisation et la protection des investissements sont donc considérées comme des politiques « pouvant assouplir le fonctionnement des chaînes de valeur internationales⁴⁸ ». Dans ce contexte, il n'est donc peut-être pas surprenant que le nombre d'accords sur l'investissement établissant des règles bilatérales et régionales, que ce soit dans des chapitres d'accords de libre-échange ou dans des ententes distinctes, ait augmenté à mesure que les chaînes de valeur mondiales ont gagné en importance⁴⁹.

Au cours de l'étude, des témoins ont aussi discuté de l'importance croissante du commerce des services dans les activités de production mondialisées, puisque les services

⁴⁵ Richard Baldwin, « [Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going](#) », dans Deborah K. Elms et Patrick Low, éd., [Global value chains in a changing world](#), OMC, 2013 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴⁶ AEFA, Eugene Beaulieu, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#).

⁴⁷ AEFA, Eugene Beaulieu, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

⁴⁸ AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#).

⁴⁹ En 2014, on estimait que plus de 3 200 accords en matière d'investissement avaient été conclus dans le monde (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement [CNUCED], « [Recent Trends in IIAs and ISDS](#) », *IIA Issues Note*, n° 1, février 2015) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].



représentent une part grandissante de la valeur qui est ajoutée aux produits fabriqués⁵⁰. Robert Wolfe, professeur à l'École des études sur les politiques publiques de l'Université Queen's et attaché de recherche de l'Institut de recherche en politiques publiques, a donné l'exemple du iPhone. Même s'il semble entièrement exporté de la Chine, ce produit contient des composantes provenant de l'Asie du Sud-Est et de l'Europe et intègre des services de conception et de marketing venant de la Californie⁵¹. Dans une publication signalée au comité, Koen de Backer et Sébastien Miroudot décrivent à quel point les services font partie intégrante des activités de production mondialisées :

Pour assurer le déplacement de biens, de capitaux ou de personnes d'un pays à l'autre, les entreprises doivent faire appel à des services de transport, de logistique et de finances. Elles ont aussi besoin de services de commerce et de communication pour coordonner les activités dispersées entre différents pays. De plus, les chaînes de valeur de la fabrication débutent généralement par des services, tels que la conception et la recherche et développement, lesquels sont maintenant très souvent confiés en sous-traitance. Les services de distribution et de services à la clientèle se trouvent à la fin de la chaîne de valeur⁵².

Selon toute vraisemblance, les données statistiques actuelles sous-estiment l'importance des services dans les échanges commerciaux, puisque les services font partie intégrante des biens échangés et des mouvements de capitaux et de personnes et qu'il n'est pas aussi facile de les comptabiliser que les biens qui traversent les frontières⁵³. Les exportations de services sont également sous-évaluées, car ces services sont souvent vendus par l'entremise de filiales à l'étranger afin d'en faciliter la prestation aux clients à l'étranger⁵⁴. Citant des données récentes tirées de la base de données sur le commerce à valeur ajoutée de l'OCDE et de l'OMC⁵⁵, M. Van Assche a souligné l'importance du commerce des services au Canada, confirmant la sous-évaluation dont il fait l'objet : « Une fois que nous prenons en compte ce qui est effectivement produit au Canada, il est manifeste que notre pays est beaucoup plus spécialisé dans l'exportation de services

⁵⁰ Rainer Lanz et Andreas Maurer, « [Services and Global Value Chains – Some Evidence on Servicification of Manufacturing and Services Networks](#) », document de travail de l'OMC, mars 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁵¹ AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#).

⁵² Koen De Backer et Sébastien Miroudot, « [New International Evidence on Canada's Participation in Global Value Chains](#) », dans Stephen Tapp, Ari Van Assche et Robert Wolfe, éd., [Redesigning Canadian Trade Policies for New Global Realities](#), Institut de recherche en politiques publiques, 2016 [TRADUCTION].

⁵³ AEFA, Emily J. Blanchard, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [19 octobre 2016](#); AEFA, Jacqueline Palladini, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

⁵⁴ AEFA, Jacqueline Palladini, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

⁵⁵ Entre autres, l'initiative conjointe de l'OCDE et de l'OMC sur les échanges en valeur ajoutée fournit de l'information sur le contenu en valeur ajoutée nationale et étrangère dans la production des biens et services exportés par un pays. Voir OCDE, [Mesurer les échanges en valeur ajoutée : Une initiative conjointe de l'OCDE et de l'OMC](#).



qu'on ne le croyait auparavant. En 2011, les services comptaient pour 45 % de la valeur des exportations du Canada lorsqu'on envisage la question sous l'angle de la valeur ajoutée, ce qui est trois fois supérieur au résultat qu'on obtient lorsqu'on s'attache à la valeur brute⁵⁶. »

Au cours de l'étude, des témoins ont souligné que les différences dans les normes et les règlements des partenaires commerciaux peuvent représenter des obstacles importants au fonctionnement des chaînes de valeur mondiales; comme ils varient d'un pays à l'autre, ils peuvent rendre les flux de composantes, de services, d'investissement et de propriété intellectuelle plus complexes et dispendieux. Ross Hornby, vice-président des Relations gouvernementales et des politiques à GE Canada, a déclaré que le Canada devrait alors chercher à négocier des accords de libre-échange qui abordent la question de la coopération et de l'harmonisation en matière de réglementation entre les différents gouvernements pour éviter aux entreprises d'avoir à produire des biens selon des spécifications différentes pour chaque pays⁵⁷. Dans le même ordre d'idées, M. Van Assche a recommandé que les décideurs favorisent la conclusion d'accords de libre-échange qui traitent de la coopération en matière de réglementation, de la reconnaissance mutuelle des normes et de la libéralisation des investissements afin d'« assouplir le fonctionnement des chaînes de valeur internationales⁵⁸ ». Il considère également l'AECG comme un exemple d'accord de libre-échange pouvant accroître la capacité des entreprises d'intégrer les chaînes de valeur mondiales :

Dans le cadre de l'AECG, il y a beaucoup de discussions au sujet de la libéralisation du commerce des services, de la libéralisation des investissements et de la protection et de l'acceptation des normes d'autres pays. Or, toutes ces considérations correspondent tout à fait aux aspects qui intéressent les entreprises voulant exercer leurs activités dans plusieurs pays, et ce sont des aspects qui aident vraiment nos sociétés à trouver de meilleurs partenaires pour commencer à ajouter de la valeur⁵⁹.

Mme Blanchard a fait remarquer que les implications des chaînes de valeur mondiales, telles que celles décrites dans cette section, donnent aux pays de nouvelles raisons pour libéraliser le commerce et inclure – dans les accords de libre-échange – des dispositions sur une gamme de domaines liés au commerce, y compris les investissements, la

⁵⁶ AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#).

⁵⁷ AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#); AEFA, Ross Hornby, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).

⁵⁸ AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#).

⁵⁹ AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#).



réglementation et les politiques frontalières. Selon elle, la récente prolifération d'accords de libre-échange reflète une « demande latente » pour des accords qui fournissent un niveau de libéralisation du commerce plus « approfondi⁶⁰ ». En fait, une relation circulaire s'est peut-être créée, comme l'indique une publication récente de l'OMC : « [I]l y a une corrélation entre l'augmentation du commerce des pièces et composants et le caractère plus [approfondi] des accords nouvellement signés » et « plus un accord est [approfondi], plus l'augmentation du commerce des pièces entre ses membres est marquée⁶¹ ».

E. Le commerce comme catalyseur de productivité et d'innovation

Pour le Canada, les avantages des accords de libre-échange ne se limitent pas seulement à l'élargissement de l'accès aux marchés, à l'uniformisation des règles du jeu à l'échelle internationale en matière de commerce et à permettre aux entreprises de participer aux chaînes de valeur mondiales. Des témoins ont indiqué que des retombées économiques positives sont aussi associées à ces accords, notamment une hausse de la productivité et de l'innovation.

Ainsi, des témoins ont souligné que la relation entre un meilleur accès aux marchés et la hausse de productivité s'explique par plusieurs mécanismes. Par exemple, des études ont établi un lien entre les accords de libre-échange et la spécialisation des processus de production et la réalisation d'économies d'échelle, ainsi qu'avec la redistribution des facteurs de production (des entreprises les moins productrices à celles qui le sont plus) dans un même secteur. Au final, ces changements seraient quant à eux associés à des gains de productivité à l'échelle nationale⁶². Selon Beiling Yan, économiste chercheuse principale de la Division de l'analyse économique à Statistique Canada, « [p]lusieurs études montrent clairement qu'un accord de libre-échange donne lieu à une réduction importante de la diversité des produits fabriqués au Canada et à une augmentation substantielle de la production d'un plus petit ensemble de produits⁶³ ». Elle a ajouté que la concurrence étrangère oblige les entreprises à devenir plus efficaces⁶⁴. Selon Daniel Trefler, professeur d'économie de l'entreprise à l'École de gestion Rotman (Université de

⁶⁰ AEFA, Emily J. Blanchard, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [19 octobre 2016](#).

⁶¹ OMC, « *Analomie des accords commerciaux préférentiels* », [Rapport sur le commerce mondial 2011 – L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence](#), 2011, p. 145.

⁶² AEFA, John Baldwin, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#); AEFA, Beverly Lapham, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#); AEFA, Beiling Yan, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

⁶³ AEFA, Beiling Yan, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

⁶⁴ *Ibid.*



Toronto), l'ALENA et l'accord entre le Canada et les États-Unis l'ayant précédé ont entraîné des gains de productivité notables au Canada, la productivité du secteur manufacturier ayant augmenté de près de 14 % entre 1988 et 1996⁶⁵.

Les activités d'importation, qui peuvent être menées ou non dans le contexte des accords de libre-échange, peuvent aussi contribuer à accroître la productivité en donnant accès à des produits et à des technologies d'autres pays qui ne sont pas disponibles au Canada ou qui coûteraient plus cher à obtenir localement⁶⁶. D'après Beverly Lapham, professeur d'économie du Département d'économie de l'Université Queen's, « les sociétés subissent [...] les contrecoups de la libéralisation du commerce dans leur participation aux chaînes de valeur mondiales et dans l'importation de ressources intermédiaires. Si les mesures de libéralisation du commerce permettent à ces sociétés de réorganiser leurs structures de production plus efficacement au moyen de ces canaux, les échanges commerciaux peuvent améliorer la productivité au niveau des sociétés mêmes⁶⁷. » M^{me} Yan a également mentionné une étude qu'elle a réalisée avec John Baldwin, conseiller spécial de la Division de l'analyse économique à Statistique Canada. Cette étude montre qu'entre 2000 et 2007, les deux tiers de la croissance de la productivité au Canada pouvaient être attribués aux biens intermédiaires produits à l'étranger⁶⁸.

Certains témoins ont aussi discuté des liens entre les accords de libre-échange et l'innovation. M. Treffer a informé le comité que le commerce international encourage les entreprises à innover et à adopter de nouvelles technologies, car elles peuvent récupérer les coûts initiaux liés à l'innovation lorsqu'elles ont accès à un plus grand marché. Selon lui, la libéralisation du commerce entre le Canada et les États-Unis a favorisé l'innovation et l'adoption de technologies⁶⁹. M^{me} Yan a fait valoir que le lien entre le commerce et l'innovation comporte plusieurs facettes : « [...] le commerce facilite le transfert des connaissances. Les faits montrent que les nouvelles entreprises exportatrices ont tendance à utiliser des technologies étrangères dans une proportion de 37 % supérieure aux entreprises qui n'exportent pas. Il existe un lien entre l'exportation et l'augmentation des accords de collaboration de recherche et développement (R-D) avec des acheteurs

⁶⁵ AEFA, Daniel Treffer, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#). Voir aussi Daniel Treffer, « The Long and Short of the Canada–U.S. Free Trade Agreement », *American Economic Review*, vol. 94, n° 4, septembre 2004 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁶⁶ AEFA, Beverly Lapham, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#); AEFA, Beiling Yan, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

⁶⁷ AEFA, Beverly Lapham, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

⁶⁸ AEFA, Beiling Yan, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#); John R. Baldwin et Beiling Yan, « [Trade and Productivity: Insights from Canadian Firm-Level Data](#) », dans Stephen Tapp, Ari Van Assche et Robert Wolfe, éd., [Redesigning Canadian Trade Policies for New Global Realities](#), Institut de recherche en politiques publiques, 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁶⁹ AEFA, Daniel Treffer, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).



étrangers; les entreprises qui commencent à exporter sont également plus susceptibles de commencer à mener des activités de R-D⁷⁰. »

Cela dit, le comité note que le lien causal entre l'accroissement du commerce et la productivité fait encore l'objet d'un débat, à savoir lequel vient avant l'autre⁷¹. De plus, la politique monétaire et fiscale, les changements démographiques et les fluctuations de la demande américaine ou mondiale font partie des facteurs qui peuvent influencer sur la croissance économique du Canada. Par conséquent, il est difficile d'isoler l'incidence économique d'un accord de libre-échange en particulier, ou même de la libéralisation du commerce en général⁷².

F. Observations du comité

Tout au long de l'étude, de nombreux témoins ont réitéré que les entreprises canadiennes ont besoin d'un accès élargi, diversifié et prévisible aux marchés pour maximiser leur contribution à l'économie canadienne et que les accords de libre-échange constituent l'un des moyens d'accroître l'accès des entreprises à des marchés étrangers clés. Certains témoins ont toutefois avisé le comité que l'environnement mondial actuel se caractérise par une « libéralisation des échanges commerciaux reposant sur la concurrence ». Dans ce contexte, les accords de libre-échange constituent un outil à la fois stratégique et essentiel pour placer les entreprises canadiennes sur un pied d'égalité avec leurs concurrents dans des marchés étrangers clés. À ce propos, étant donné l'incertitude entourant le PTP dans sa forme actuelle, le Canada doit réévaluer les occasions de s'engager dans des négociations avec des partenaires commerciaux prioritaires de la région Asie-Pacifique, qui compte plusieurs des marchés affichant aujourd'hui la croissance économique la plus rapide au monde.

Étant donné l'importance des chaînes de valeur mondiales dans l'économie mondiale d'aujourd'hui, la prospérité économique du Canada dépend peut-être de la capacité des entreprises canadiennes d'ajouter de la valeur aux biens et aux services par des activités de production mondialisées. Des témoins ont soutenu que les accords de libre-échange et d'investissement ont joué un rôle déterminant, en palliant certaines des lacunes que comporte le système commercial multilatéral dans les domaines de l'investissement, des

⁷⁰ AEFA, Beiling Yan, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

⁷¹ Sébastien Breau et W. Mark Brown, [Liaisons globales : exportation, investissement étranger direct et rémunération : données du secteur canadien de la fabrication](#), Statistique Canada, août 2011.

⁷² Voir, par exemple : Banque mondiale, « Chapter 3 Regional Trade Agreements: Effects on Trade », [Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development](#), 2004 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].



services et de la propriété intellectuelle – des enjeux qui présentent un intérêt grandissant en vue de faciliter les échanges dans le contexte des chaînes de valeur mondiales. Selon ces témoins, le Canada doit mettre en place des accords de libre-échange modernes avec ses principaux partenaires commerciaux pour traiter ces questions⁷³.

Par ailleurs, le comité tient à souligner un point apporté par des témoins, à savoir que, selon la recherche, les accords de libre-échange contribuent de manière positive à l'économie canadienne en améliorant la productivité et l'innovation. Étant donné que la taille de l'économie canadienne est relativement modeste, les entreprises canadiennes, pour réussir, doivent bénéficier d'un accès concurrentiel aux intrants et aux technologies d'autres pays qui ne sont pas disponibles au Canada ou qui coûteraient plus cher à obtenir localement.

Le comité tient aussi à souligner que les accords de libre-échange jouent un rôle stratégique, car ils sont un outil clé auquel le gouvernement fédéral peut recourir pour aider les entreprises canadiennes à profiter des débouchés commerciaux à l'étranger. Le comité rappelle toutefois que le gouvernement pourrait susciter chez les Canadiens un plus grand intérêt à l'égard de l'importance du commerce international pour la prospérité économique de leur pays. Aussi, même si le gouvernement fédéral dit couramment que le « Canada est une nation commerçante », il tient souvent pour acquis que la mesure dans laquelle les Canadiens profitent du commerce international est comprise par tous. Étant donné la montée des sentiments protectionnistes dans plusieurs régions du monde, le comité estime que cette idée reçue est un point faible de la politique commerciale du Canada, et qu'il est donc important que le gouvernement fédéral fournisse à la population des informations fondées sur des données probantes indiquant les différentes façons dont les Canadiens tirent profit des échanges commerciaux. Dans cette optique, le comité recommande :

Que le gouvernement du Canada s'engage de manière plus active dans des activités visant à accroître les consultations auprès des Canadiens, ainsi que l'engagement direct de ces derniers, à propos de l'importance du commerce international et de l'utilité des accords commerciaux pour la prospérité du Canada.

Toutefois, selon le comité, le gouvernement fédéral ne peut compter uniquement sur le libre-échange pour aider les entreprises canadiennes à tirer le meilleur parti des

⁷³ AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).



débouchés commerciaux. La réussite de ces entreprises repose sur le climat économique et les politiques au pays. Ce point est d'ailleurs abordé au chapitre 4.



CHAPITRE 3 : LES DÉFIS LIÉS À LA NÉGOCIATION ET À LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE

Au cours de l'étude, des témoins ont soulevé des défis et préoccupations liés à la mise en œuvre des accords de libre-échange. Certains témoins ont décrit ce qu'ils considèrent être une faible performance commerciale du Canada vis-à-vis de ses partenaires de libre-échange au cours des dernières années, et discuté des conséquences potentiellement négatives de la libéralisation du commerce sur les travailleurs et certains secteurs. D'autres ont soutenu que les négociations commerciales manquent de transparence et ont jugé problématique la façon dont sont abordées dans les accords certaines questions liées au commerce, comme le règlement des différends entre un investisseur et un État, la propriété intellectuelle et la coopération dans le domaine du travail.

A. Les inquiétudes à propos des résultats du Canada au chapitre du commerce des marchandises

Des témoins ont souligné les déficits du Canada au chapitre du commerce de marchandises. Jim Stanford, professeur d'économie, chaire Harold Innis Industry, à l'Université McMaster et conseiller économique pour Unifor, a mentionné que, depuis 2001, la valeur des marchandises importées par le Canada en provenance de pays partenaires de libre-échange a augmenté plus rapidement que la valeur des exportations canadiennes vers ces pays durant la même période. Il a relevé qu'à l'inverse, la valeur des exportations de marchandises du Canada vers le reste du monde a augmenté à un rythme plus rapide que la valeur de ses importations en provenance du reste du monde⁷⁴. Il a aussi noté que la composition du commerce de marchandises du Canada avait changé avec les années : il constate notamment une hausse des exportations de ressources naturelles brutes ou minimalement transformées et une baisse des exportations de biens fabriqués, les premières demandant moins de main-d'œuvre et impliquant moins d'activités à valeur ajoutée que les deuxièmes. Compte tenu de ces observations, M. Stanford a affirmé que :

⁷⁴ AEFA, Jim Stanford, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#). Voir aussi Jim Stanford, « [Is More Trade Liberalization the Remedy for Canada's Trade Woes?](#) », dans Stephen Tapp, Ari Van Assche et Robert Wolfe, éd., [Redesigning Canadian Trade Policies for New Global Realities](#), Institut de recherche en politiques publiques, 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].



Les exportations canadiennes ont été lamentables. Nous avons constaté l'émergence d'importants déficits commerciaux chroniques, qui s'expliquent en partie par la combinaison d'une faible croissance des exportations et d'une croissance rapide des importations. Nous avons aussi constaté un virage qualitatif préjudiciable de la composition de notre commerce. Ainsi, l'importante emprise que nous avons dans quelques secteurs importants axés sur les technologies est mise à mal depuis le tournant du siècle au profit d'une dépendance croissante — et, selon moi, dangereuse — à l'exportation de ressources brutes ou à peine transformées⁷⁵.

M. Wilson a lui aussi exprimé son inquiétude face à la performance commerciale du Canada vis-à-vis de ses partenaires de libre-échange : « Pour être honnête, le Canada a connu peu de succès dans ses accords commerciaux. Outre l'ALENA et en particulier les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, très peu d'accords de libre-échange, voire aucun, ont entraîné une augmentation des exportations de biens, encore moins dans le secteur manufacturier canadien de pointe⁷⁶. »

Préoccupé par le déficit du Canada au chapitre du commerce de marchandises, M. Stanford a déclaré qu'on ne réglerait pas la question en cherchant activement à conclure de nouveaux accords. Il a soutenu que bien d'autres facteurs influent sur la performance commerciale du Canada et, qu'en mettant l'accent sur les ententes commerciales, le Canada peut perdre de vue qu'il doit agir sur d'autres fronts, par exemple en renforçant ses industries⁷⁷.

Bien que favorable à la négociation d'accords de libre-échange, M. Wilson a quant à lui dressé une liste des conditions à respecter, y compris les suivantes : ces accords doivent créer des règles équitables pour les manufacturiers canadiens afin de leur permettre d'exporter dans les marchés étrangers dans la même mesure que leurs concurrents peuvent le faire dans le marché canadien; ils doivent améliorer l'accès aux marchés pour les biens à valeur ajoutée exportés par le Canada; et ils ne doivent pas nuire aux chaînes d'approvisionnement intégrées mises en place grâce à de précédents accords, notamment l'ALENA. M. Wilson a également indiqué que des mesures doivent être prises pour appuyer la mise en œuvre des accords de libre-échange de façon à assurer un climat

⁷⁵ AEFA, Jim Stanford, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).

⁷⁶ AEFA, Mathew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#).

⁷⁷ AEFA, Jim Stanford, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).



économique sain au pays et à promouvoir le commerce international, afin que les entreprises canadiennes puissent bénéficier du libre-échange⁷⁸.

Il importe de noter que les témoins qui ont souligné les répercussions potentiellement négatives des accords de libre-échange sur l'économie n'ont pas complètement nié la pertinence de ces derniers dans le contexte de la politique commerciale du Canada. M. Stanford, par exemple, a déclaré que ces accords ne sont « ni entièrement bons ni entièrement mauvais ». Il a plutôt recommandé que l'on évalue les ententes comme l'AECG et le PTP en réalisant « une analyse industrie par industrie très empirique et pragmatique plutôt que d'utiliser un modèle informatique reposant sur l'hypothèse que le libre-échange est toujours mutuellement avantageux⁷⁹ ». Cependant, dans le contexte d'un commentaire fait au sujet de l'évaluation de l'impact économique du PTP, Jacqueline Palladini, économiste principale au Centre du commerce mondial du Conference Board du Canada, a lancé l'idée que toute étude d'impact d'un accord devrait comporter aussi une évaluation des conséquences pour le Canada de ne pas être partie prenante d'un tel accord⁸⁰.

Par ailleurs, même si les données sur la balance commerciale permettent de cerner les tendances des échanges bilatéraux et mondiaux de biens et de services au Canada, certains témoins ont laissé entendre que ces données ne disent pas tout sur la performance commerciale du Canada. Entre autres, ils ont souligné que, pour évaluer cette performance, il fallait tenir compte du contenu à valeur ajoutée des biens et des services dans le contexte des chaînes de valeur mondiale, étant donné la valeur importante, mais sous-estimée, des exportations canadiennes de services (ce point est approfondi au chapitre 4). Plusieurs témoins ont indiqué que d'autres facteurs externes influent sur la balance commerciale du pays, notamment la valeur relative de la monnaie et le prix des produits de base⁸¹.

⁷⁸ AEFA, Mathew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#).

⁷⁹ AEFA, Jim Stanford, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).

⁸⁰ AEFA, Jacqueline Palladini, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

⁸¹ AEFA, Daniel Schwanen, 42^e législature, 1^{re} session, [2 novembre 2016](#); AEFA, Brian Kingston, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#); AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#); AEFA, Dan Ciuriak, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#); AEFA, Pierre Marc Johnson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#); AEFA, Eugene Beaulieu, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#).



B. Les travailleurs et secteurs canadiens affectés par la libéralisation du commerce

D'après des témoins, les changements économiques découlant de la libéralisation du commerce peuvent entraîner des perturbations, y compris des pertes d'emploi au pays et une plus grande concurrence dans certains secteurs canadiens. Hassan Yussuff, président du Congrès du travail du Canada, a indiqué que le secteur manufacturier avait perdu des centaines de milliers d'emplois depuis les années 1980, ce qui tend à démontrer, d'après lui, que le libre-échange n'est pas avantageux pour les travailleurs du secteur de la fabrication au Canada⁸². En revanche, Eugene Beaulieu, professeur au Département d'économie et directeur de la Politique économique et internationale à l'Université de Calgary, a rappelé que, même si les accords commerciaux peuvent avoir nui au secteur manufacturier canadien, d'autres facteurs ont eu une incidence sur ce secteur, qui connaissait déjà un déclin dans bon nombre de pays industrialisés⁸³.

M. Yussuff s'est aussi dit inquiet des conséquences potentielles négatives de certaines dispositions des accords de libre-échange sur l'emploi au Canada. Par exemple, il s'est demandé pourquoi des dispositions sur la mobilité de la main-d'œuvre, autorisant les entreprises à faire venir des travailleurs étrangers au Canada, ont été permises dans des accords comme le PTP, puisque selon lui le Canada peine déjà à créer des emplois. Il a aussi déploré les dispositions, comme celles prévues dans le chapitre sur les marchés publics de l'AECG, qui empêchent selon lui les gouvernements d'ajouter des conditions visant à stimuler l'économie locale, notamment par la création d'emplois par l'entremise de la passation de marchés publics. Selon M. Yussuff, les gouvernements nationaux doivent pouvoir continuer à imposer certaines conditions dans les marchés publics pour différentes raisons, notamment pour créer des emplois et former des travailleurs à l'échelle locale⁸⁴.

Durant l'étude, des témoins ont reconnu que la négociation des accords de libre-échange consiste à trouver un équilibre entre des intérêts commerciaux offensifs et défensifs, et que certains secteurs peuvent être affectés négativement par les changements économiques provoqués par ces accords. Par exemple, M^{me} Lapham a mentionné qu'il « y a des gagnants et des perdants dans les industries » en raison de la réorganisation des

⁸² AEFA, Hassan Yussuff, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [4 mai 2016](#).

⁸³ AEFA, Eugene Beaulieu, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#). Voir aussi John R. Baldwin et Ryan Macdonald, [Le secteur canadien de la fabrication : adaptation aux défis](#), Statistique Canada, Série de documents de recherche sur l'analyse économique, 2009.

⁸⁴ AEFA, Hassan Yussuff, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [4 mai 2016](#).



facteurs de production (des entreprises les moins productives à celles qui le sont plus) qui survient dans un secteur donné lorsqu'un accord de libre-échange entre en vigueur. Par conséquent, l'adaptation à la libéralisation des échanges peut engendrer des coûts importants, d'ordre économique ou autre, qui sont susceptibles de toucher les travailleurs de manière inégale et d'entraîner des déplacements de la main-d'œuvre causés par le commerce. Selon M^{me} Lapham, il est donc important de prévoir des programmes destinés à aider les travailleurs déplacés parallèlement à la politique commerciale. Elle a toutefois souligné que les résultats de certaines initiatives canadiennes, comme les programmes d'éducation et de développement des compétences et les prestations d'assurance-emploi, étaient mitigés⁸⁵.

M. Kronby a reconnu qu'il fallait non seulement venir en aide aux travailleurs déplacés par les accords de libre-échange, mais aussi que « certains secteurs auront peut-être besoin d'une aide de transition afin de les aider à s'adapter à un milieu plus concurrentiel ». Il a donné en exemple le soutien accordé à l'industrie viticole au Canada pour la rendre plus concurrentielle au moment de la mise en œuvre de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et de l'ALENA. Il a proposé que le gouvernement envisage des initiatives semblables pour les secteurs qui risquent d'être touchés par de nouveaux accords de libre-échange⁸⁶. Monique Moreau, directrice des Affaires nationales à la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, a indiqué que bien qu'un grand nombre de membres de la Fédération devraient pouvoir profiter d'ententes de libre-échange comme l'AECG, certains sont malgré tout inquiets, ce qui l'a amenée à parler de l'« importance de trouver des moyens de réduire les préjudices économiques pour les secteurs qui peuvent subir les contrechocs de la conclusion de l'accord commercial⁸⁷ ».

C. Transparence et consultations durant les négociations

Selon certains témoins, les négociations commerciales menées par le Canada manquent de transparence. Michael Geist, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit d'Internet et du commerce électronique et professeur titulaire à la faculté de droit – section common law – de l'Université d'Ottawa, a noté que les négociations multilatérales, comme celles de l'OMC et de l'Organisation mondiale de la propriété

⁸⁵ AEFA, Beverly Lapham, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

⁸⁶ AEFA, Matthew Kronby, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).

⁸⁷ AEFA, Monique Moreau, 42^e législature, 1^{re} session, [2 novembre 2016](#).



intellectuelle, prouvent que ces négociations pourraient être plus transparentes.⁸⁸ D'autres témoins ont aussi indiqué que les études d'impact réalisées avant le début des négociations ne devraient pas se limiter à l'examen des incidences économiques et à des consultations avec les entreprises, mais qu'elles devraient aussi englober des consultations avec le public afin de tenir compte des intérêts économiques d'un public plus vaste ainsi que des préoccupations sur les plans environnemental et social⁸⁹.

Debra Steger, de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, de même que M. Colas, ont mentionné que d'autres pays et régions, comme les États-Unis et l'UE, ont formé des comités consultatifs officiels qui sont mis à profit avant et durant les négociations. Ils ont suggéré que le Canada envisage la possibilité d'établir de tels mécanismes⁹⁰. De l'avis de M^{me} Steger, un tel processus de consultation permettrait «de démystifier les ententes relatives au commerce et à l'investissement, et de véritablement contribuer au processus de négociation⁹¹». M. Weekes a expliqué que des processus de consultation plus efficaces devraient être structurés et mis en œuvre de manière à encourager les entreprises et les autres parties intéressées à donner leur avis du mieux qu'ils peuvent, et qu'il faudrait que les gens sachent qui est consulté par le gouvernement. Selon lui, une telle approche devrait permettre de gagner la confiance du public⁹².

Dans le même ordre d'idées, M. Kronby, un ancien négociateur commercial pour le Canada, a informé le comité que le manque de consultation entre les négociateurs fédéraux et les parties intéressées peut être désavantageux lors des négociations :

Je peux vous dire, pour avoir participé à différentes négociations, y compris celles de l'AECG, que tenter d'obtenir des renseignements précis sur les intérêts offensifs et défensifs du Canada auprès des parties prenantes est une source constante de frustration. Nos négociateurs en chef pour le PTP et l'AECG [...] ont fait un travail formidable, de même que leurs équipes respectives, mais on leur aurait grandement facilité la tâche s'il y avait eu des mécanismes de consultation

⁸⁸ AEFA, Michael Geist, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

⁸⁹ AEFA, Michael Geist, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#); AEFA, Matthew Kronby, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Bernard Colas, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).

⁹⁰ AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Bernard Colas, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).

⁹¹ AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

⁹² AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).



mieux établis, comme aux États-Unis et en Union européenne, et comme au Canada autrefois⁹³.

La possibilité de consulter les parlementaires durant les négociations commerciales a aussi été évoquée. Par exemple, Stuart Trew, rédacteur principal de *The Monitor* au Centre canadien de politiques alternatives, a déclaré que les accords de libre-échange globaux abordent de plus en plus des enjeux intérieurs qui sont soumis à l'examen du Parlement, tels que la réglementation, les marchés publics et les droits de propriété intellectuelle. Selon lui, il serait donc approprié que le Parlement intervienne plus tôt dans le processus⁹⁴.

Le comité a aussi entendu Marika Armanovica, administratrice au Secrétariat de la Commission du commerce international, et Roberto Bendini, administrateur principal du Département thématique, tous les deux du Parlement européen, qui ont expliqué que même s'il ne peut pas délivrer ou modifier un mandat de négociation, le Parlement européen joue de plus en plus un rôle durant les négociations commerciales. La Commission européenne, qui est responsable de la négociation des accords commerciaux de l'UE, doit dorénavant communiquer de l'information, y compris des documents confidentiels, au Parlement européen pour le tenir informé des progrès à toutes les étapes des négociations⁹⁵. Selon ces témoins, le rôle accru joué par le Parlement européen a contribué à accroître la transparence en ce qui concerne la politique commerciale de l'UE⁹⁶.

Enfin, M. Wolfe a avancé que la transparence pourrait avoir une incidence positive sur le processus de ratification des ententes commerciales : « Les résultats de négociations ouvertes pourraient être qu'il est plus facile de ratifier l'accord puisque tous les intervenants, dont les parlementaires, comprendraient mieux le processus et les résultats⁹⁷. »

⁹³ AEFA, Matthew Kronby, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).

⁹⁴ AEFA, Stuart Trew, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).

⁹⁵ AEFA, Marika Armanovica, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 10, [9 juin 2016](#); AEFA, Roberto Bendini, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 10, [9 juin 2016](#).

⁹⁶ Marika Armanovica et Roberto Bendini, « [Le rôle du PE dans la formulation de la politique commerciale de l'Union européenne après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne](#) », *Analyse approfondie*, Parlement européen, 2014.

⁹⁷ AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#).



D. Règlement des différends entre investisseurs et États

Selon Affaires mondiales Canada, les dispositions relatives à la protection des investissements dans les accords en matière d'investissement ou les chapitres pertinents des ententes de libre-échange visent surtout à établir des obligations contraignantes réciproques dans le but d'instaurer des conditions plus transparentes et prévisibles pour les investisseurs des pays signataires⁹⁸. Ces dispositions permettent aux investisseurs de recourir à un mécanisme d'arbitrage international s'ils estiment qu'un gouvernement étranger signataire a enfreint l'une de ses obligations en matière de protection des investissements. Les tribunaux d'arbitrage établis conformément aux dispositions sur le règlement des différends peuvent obliger une partie à dédommager un investisseur qui a subi des pertes et des dommages à la suite d'une violation de ces obligations. Le mécanisme d'arbitrage international est distinct des tribunaux nationaux, et ce, dans le but d'atténuer les inquiétudes des investisseurs quant à l'efficacité, la transparence et l'indépendance des tribunaux dans certains pays⁹⁹.

Les ententes prévoyant un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États se sont multipliées; on estimait leur nombre à plus de 3 200 en 2014¹⁰⁰. Puisqu'il n'existe pas de règles multilatérales sur la protection des investissements, divers facteurs, tels que l'importance de la relation entre le commerce et les investissements dans les chaînes de valeur mondiales et l'interrelation entre le commerce, l'investissement, les services et la propriété intellectuelle expliquée au chapitre 2, auraient eu pour effet d'accroître la demande en matière d'accords d'investissement¹⁰¹.

Au cours de l'étude, M^{me} Hillman a expliqué au comité que le gouvernement fédéral cherche à conclure des accords bilatéraux en matière d'investissements étrangers et à inclure des chapitres sur la protection des investissements dans les accords de libre-échange afin de fournir «un cadre législatif fondé sur des règles contribuant à protéger les investissements de Canadiens à l'étranger¹⁰²». D'autres témoins ont souligné l'importance de protéger les investissements pour les investisseurs canadiens.

⁹⁸ Affaires mondiales Canada, [Le programme d'APIE du Canada : propos, objectif, teneur](#).

⁹⁹ Alexandre Gauthier, [Mécanismes de règlement des différends entre un investisseur et un État : d'où viennent-ils et qu'est-ce que l'avenir leur réserve?](#), étude générale, publication n° 2015-115-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 20 octobre 2015.

¹⁰⁰ CNUCED, « [Recent Trends in IIAs and ISDS](#) », *IIA Issues Note*, n° 1, février 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁰¹ Voir, par exemple : Gary Hufbauer et Tyler Moran, [Investment and Trade Regimes Conjoined: Economic Facts and Regulatory Frameworks](#), document de réflexion du Groupe d'experts E15 sur la politique d'investissement, juillet 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; Richard Baldwin, [Multilateralising 21st Century Regionalism](#), document publié par l'OCDE dans le cadre du Forum mondial sur le commerce, février 2014 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁰² AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#).



Par exemple, M. Wilson a déclaré qu'il « est important que les accords commerciaux incluent des processus en vue du règlement rapide des différends avec les investisseurs. Cela protège les investisseurs canadiens lorsqu'ils prennent des décisions d'investissement, en particulier dans les marchés où les systèmes judiciaires laissent à désirer¹⁰³. »

Cela dit, un certain nombre de témoins se sont montrés inquiets de l'inclusion des mécanismes de règlement de différends entre investisseurs et États dans les accords de libre-échange. Selon Gus Van Harten, professeur agrégé de l'Osgoode Hall Law School à l'Université York, ces mécanismes empiètent sur la souveraineté des gouvernements nationaux, des assemblées législatives et des tribunaux, car ils permettent l'examen d'une décision législative par un organe non judiciaire et non législatif (le tribunal arbitral) établi dans le pays où l'investisseur décide de présenter une demande d'indemnisation en vertu de l'accord applicable. Il a observé que ces mécanismes ont traditionnellement été inclus dans les accords en matière d'investissements étrangers et les accords de libre-échange avec les pays où la confiance envers les tribunaux était faible. Or, l'inclusion de ces mécanismes dans des ententes entre pays développés laisse supposer que « les tribunaux de tous les pays ne sont systématiquement pas des endroits raisonnables où régler des différends impliquant des investisseurs étrangers sans que ceux-ci aient à donner la moindre justification que ce soit pour se soustraire aux tribunaux du pays¹⁰⁴ ». Abondant dans le même sens, M. Trew a fait valoir que « les tribunaux canadiens sont tout à fait capables de statuer sur les différends liés aux droits de propriété, et les sociétés disposent d'autres moyens d'assurer leurs investissements à l'étranger sans devoir recourir à un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États¹⁰⁵ ». Selon ces deux témoins, de tels mécanismes favorisent les investisseurs, car les gouvernements ne peuvent pas recourir à des mécanismes similaires pour déposer des plaintes contre les investisseurs¹⁰⁶.

D'après certains observateurs, la possibilité d'un recours par un investisseur et du lourd fardeau financier qui pourrait en résulter pourrait rendre les gouvernements hésitants à apporter des changements législatifs ou réglementaires dans certains domaines, de crainte

¹⁰³ AEFA, Mathew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#).

¹⁰⁴ AEFA, Gus Van Harten, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

¹⁰⁵ AEFA, Stuart Trew, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).

¹⁰⁶ AEFA, Gus Van Harten, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#); AEFA, Stuart Trew, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).



d'avoir à payer des dommages-intérêts¹⁰⁷. À l'appui de cette idée, M. Trew a mentionné l'affaire *Mobil Investments Inc. et Murphy Oil Corporation c. Gouvernement du Canada*, à l'issue de laquelle le Canada a récemment été condamné à verser un montant en guise de dommages à l'investisseur et peut-être aussi, selon lui, des dommages continus si la politique reste en place. Selon ce témoin, il s'agit d'une situation où « [d]ans les faits, le tribunal demande [au gouvernement] de changer la politique¹⁰⁸ ».

D'autres détracteurs estiment que les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États ne sont pas suffisamment transparents et que les personnes choisies pour siéger aux tribunaux d'arbitrage pourraient ne pas être complètement impartiales, compte tenu du fait que certaines peuvent agir simultanément comme conseiller juridique auprès d'investisseurs dans d'autres dossiers. Ils ont aussi soutenu que les tribunaux favorisent parfois les investisseurs en interprétant trop largement des dispositions ambiguës, par exemple le principe du « traitement juste et équitable » des investisseurs et des investissements, qui est interprété différemment par les tribunaux¹⁰⁹. Le comité a aussi été informé de préoccupations relatives aux lacunes que pourraient comporter les processus d'examen ou d'annulation des décisions d'arbitrage ainsi que l'absence de mécanisme d'appel permettant aux gouvernements de contester les décisions¹¹⁰.

Le comité a entendu un point de vue différent : les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États, bien qu'imparfaits, constituent pour l'instant la meilleure façon d'assurer une décision équitable pour les investisseurs étrangers lorsqu'un État souverain est partie au différend¹¹¹. Possédant une vaste expérience de l'arbitrage international, l'honorable Yves Fortier, C.P., avocat chez Cabinet Yves Fortier, a dit au comité que les inquiétudes soulevées par les détracteurs de ces

¹⁰⁷ AEFA, Gus Van Harten, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

¹⁰⁸ AEFA, Stuart Trew, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).

¹⁰⁹ AEFA, Gus Van Harten, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#); AEFA, Stuart Trew, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#); AEFA, Michael Geist, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#); AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Dan Ciuriak, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#). Pour une analyse de ces critiques, voir Alexandre Gauthier, *Mécanismes de règlement des différends entre un investisseur et un État : d'où viennent-ils et qu'est-ce que l'avenir leur réserve?*, étude générale, publication n° 2015-115-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 20 octobre 2015.

¹¹⁰ Voir, par exemple : Marta Latek et Laura Puccio, *Investor-State Dispute Settlement (ISDS) State of play and prospects for reform*, Service de recherche du Parlement européen, document d'information, janvier 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; D. Gaukrodger et K. Gordon, *Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community*, documents de travail de l'OCDE sur les investissements étrangers, mars 2012 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; CNUCED, « *Reform of Investor-State Dispute Settlement: In Search of a Roadmap* », *IIA Issues Note*, juin 2013 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; Stephan W. Schill, *Reforming Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Conceptual Framework and Options for the Way Forward*, Groupe d'experts E15 sur la politique d'investissement, document de réflexion, juillet 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹¹¹ AEFA, l'honorable Yves Fortier, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [4 mai 2016](#); Richard Ouellet, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).



mécanismes, notamment en ce qui concerne la transparence du processus et l'indépendance des arbitres, sont rapidement résolues, grâce aux améliorations apportées dans la pratique actuelle à l'échelle internationale¹¹². M. Beaulieu a quant à lui souligné que peu de recours sont intentés et que rien n'indique que les tribunaux d'arbitrage ont un parti pris contre les gouvernements ou la réglementation gouvernementale¹¹³.

Certains témoins se sont concentrés sur les changements au mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États de l'AECG, annoncés le 29 février 2016 en réponse aux critiques exprimées dans l'UE. Selon une déclaration commune du Canada et de l'UE, les modifications « renforcent les dispositions touchant le droit des gouvernements de réglementer, s'orientent vers un tribunal de règlement des différends qui soit de nature permanente, transparente et institutionnalisée, révisent le processus de sélection des membres du tribunal qui traitera les plaintes des investisseurs, énoncent des engagements plus détaillés en matière d'éthique à l'intention de tous les membres [du] tribunal, et se mettent d'accord sur l'inclusion d'un système d'appel¹¹⁴ ».

Certains témoins, comme M^{me} Steger et Richard Ouellet, professeur titulaire en droit international économique à l'Université Laval, ont dit voir d'un bon œil ces modifications. M. Ouellet a tenu les propos suivants : « Peut-être que la proposition des Européens dans l'AECG de créer une cour permanente permettrait de pallier un certain nombre de problèmes, notamment cette espèce d'imprévisibilité qui existe en matière d'investissement et d'arbitrage. Le fait d'avoir affaire à une cour pourrait stabiliser la jurisprudence, et rassurer un peu quant au rôle de l'État en matière d'investissement¹¹⁵. » Reconnaisant les côtés positifs des changements apportés, notamment la création d'un bassin de membres du tribunal choisis par les États et le nouveau libellé entourant le droit des gouvernements de réglementer, M. Van Harten a indiqué qu'il avait encore des inquiétudes. Pour sa part, M. Trew a souligné que « la tentative de l'AECG d'affirmer le droit de réglementer du gouvernement ne va pas assez loin », et a proposé l'élimination du mécanisme de règlement de différends entre investisseurs et États dans l'AECG¹¹⁶.

¹¹² AEFA, l'honorable Yves Fortier, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [4 mai 2016](#).

¹¹³ AEFA, Eugene Beaulieu, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#).

¹¹⁴ Affaires mondiales Canada, « [Déclaration conjointe de la commissaire européenne au Commerce et de la ministre du Commerce international du Canada sur l'accord commercial entre le Canada et l'Union européenne](#), » Déclaration, 29 février 2016.

¹¹⁵ AEFA, Richard Ouellet, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

¹¹⁶ AEFA, Gus Van Harten, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#); AEFA, Stuart Trew, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).



M. Fortier avait une opinion différente. Selon lui, malgré les failles que comporte le processus d'arbitrage traditionnel, la création d'un tout nouveau système dans un accord aussi important que l'AECG est risquée. Il a fait observer qu'il pourrait être difficile de trouver des « juristes émérites » qui sont prêts à cesser d'agir à titre d'arbitres dans de nombreux autres dossiers pour accepter de ne siéger qu'à ce tribunal. Il estime que « [t]irer parti [des] pratiques en vue de les améliorer aurait semblé plus raisonnable que de les abandonner en faveur d'un modèle incertain [...] dont la pertinence reste douteuse¹¹⁷ ».

Enfin, des témoins ont dit au comité que les questions relatives à la protection des investissements et à l'arbitrage des différends pourraient être mieux traitées au niveau multilatéral dans le contexte de l'OMC¹¹⁸.

E. Propriété intellectuelle

La propriété intellectuelle a pour but de protéger les actifs incorporels utilisés dans le commerce. Ces actifs peuvent prendre différentes formes; il peut s'agir d'inventions, de nouvelles technologies, de concepts novateurs, de nouveaux logos et marques de commerce, de procédés industriels uniques et d'œuvres littéraires ou artistiques originales, comme des chansons, des livres, des peintures, des vidéos, des pièces de théâtre ou des logiciels¹¹⁹. Les lois canadiennes sur la propriété intellectuelle visent à protéger ces actifs incorporels, notamment au moyen de brevets, du droit d'auteur et des marques de commerce. Selon l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), en « conciliant de manière appropriée les intérêts des innovateurs et ceux du grand public », le système de protection de la propriété intellectuelle « vise à favoriser un environnement propice à l'épanouissement de la créativité et de l'innovation¹²⁰ ». Avec l'accroissement de l'activité économique et du commerce axés sur l'innovation et le savoir, la protection de la propriété intellectuelle est devenue un enjeu essentiel, dans le commerce international, comme l'illustre l'interrelation entre le commerce, l'investissement, les services et la propriété intellectuelle, dont il a été question plus tôt dans le présent rapport.

¹¹⁷ AEFA, l'honorable Yves Fortier, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [4 mai 2016](#).

¹¹⁸ AEFA, Richard Ouellet, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#); AEFA, Daniel Trefler, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#); AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Dan Ciuriak, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#).

¹¹⁹ Office de la propriété intellectuelle du Canada, [Qu'est-ce que la propriété intellectuelle?](#)

¹²⁰ Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, [Qu'est-ce que la propriété intellectuelle?](#)



Un certain nombre d'accords de libre-échange conclus ou mis en œuvre par le Canada contiennent des dispositions relatives à la protection de la propriété intellectuelle. Ces dispositions, qui peuvent comprendre des engagements à l'égard du droit d'auteur, des brevets et des marques de commerce, visent normalement à assurer que les lois des États parties et leurs mécanismes d'application sont conformes aux normes minimales de protection de la propriété intellectuelle. Elles n'empêchent toutefois pas les parties de fixer des niveaux de protection plus élevés. En général, les normes minimales établies dans les accords de libre-échange du Canada sont conformes aux normes juridiques fixées dans les ententes internationales sur la propriété intellectuelle, comme l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* (ADPIC) de l'OMC et plusieurs traités administrés par l'OMPI¹²¹.

À propos des négociations entourant la protection de la propriété intellectuelle dans les accords de libre-échange, Mme Hillman a informé le comité que « le Canada s'emploie [...] à négocier des règles qui cadrent avec les lois et les politiques canadiennes et qui lui permettent de préserver la marge de manœuvre nécessaire pour adopter de nouvelles politiques en matière de propriété intellectuelle en fonction de l'évolution des besoins de l'économie canadienne¹²² ». Selon Mark Schaan, directeur général de la Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique stratégique, à Innovation, Sciences et Développement économique Canada, il y a des avantages à harmoniser les politiques canadiennes concernant la propriété intellectuelle avec les normes internationales, puisque cela permet « [d']encourager les entreprises étrangères et multinationales à investir au Canada en sachant que leurs biens et services novateurs seront bien protégés [et de] veiller à ce que les entreprises canadiennes soient traitées sur le même pied d'égalité que leurs concurrents étrangers lorsqu'il s'agit de faire respecter leurs droits de [propriété intellectuelle] à l'étranger¹²³ ».

En ce qui concerne l'inclusion de dispositions sur la propriété intellectuelle dans les accords de libre-échange, les témoins se sont concentrés sur le PTP et l'AECG, qui sont actuellement les deux principaux exemples d'accords susceptibles d'avoir une incidence sur le régime canadien de propriété intellectuelle. M. Geist a dit craindre que de telles ententes de libre-échange puissent donner lieu à des changements dans les lois canadiennes en matière de protection de la propriété intellectuelle et que les dispositions

¹²¹ AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#); AEFA, Mark Schaan, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [20 avril 2016](#); AEFA, Matthew Smith, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#).

¹²² AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#).

¹²³ AEFA, Mark Schaan, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [20 avril 2016](#).



relatives à la propriété intellectuelle contenues dans ces ententes viennent rompre l'équilibre actuel du régime de protection de la propriété intellectuelle au Canada, notamment à l'égard de la période pendant laquelle le droit d'auteur est protégé avant qu'une œuvre n'entre dans le domaine public¹²⁴. M. Trew a pour sa part exprimé des préoccupations au sujet des conséquences de la prolongation d'au plus deux années de la période de protection des médicaments d'origine, comme le prévoit l'AECG, ce qui aurait pour effet, selon lui, de retarder l'arrivée de médicaments génériques sur le marché et d'entraîner une hausse des coûts pour les systèmes de santé publique¹²⁵. Quant à M. Dan Breznitz, président des études sur l'innovation et codirecteur de la politique d'innovation à l'École Munk des affaires internationales de l'Université de Toronto, il a dit trouver troublant que des engagements pris dans le cadre d'accords de libre-échange puissent « figer » l'évolution des lois canadiennes en matière de propriété intellectuelle¹²⁶.

Par ailleurs, certains témoins ont dit au comité que, puisque le Canada est un importateur net d'actifs incorporels et qu'il tire de l'arrière – par rapport à des pays comme les États-Unis ou le Japon – en matière de création et de commercialisation de la propriété intellectuelle ainsi que d'innovation, les dispositions relatives à la protection de la propriété intellectuelle, comme celles qui étaient proposées dans le PTP, ne serviraient pas au mieux les intérêts du pays. Pour Jim Balsillie, ancien président et co-chef de la direction de Research In Motion, « le PTP [aurait été] avantageux pour les importants détenteurs actuels des titres de propriété intellectuelle parce qu'il élargit la portée, la durée, l'administration et l'application de ce qu'ils considèrent comme leur propriété dans d'autres pays ». M. Balsillie croit que cela aurait permis à ces détenteurs de titres de percevoir des « rentes économiques » de la part d'autres pays signataires du PTP, comme le Canada¹²⁷. Dans le même ordre d'idées, M. Treffer a laissé entendre que les législateurs américains font avancer leurs objectifs stratégiques en matière de propriété intellectuelle dans les accords de libre-échange qu'ils concluent partout dans le monde, et que cet agenda n'est pas dans l'intérêt supérieur du Canada¹²⁸.

Cependant, d'autres témoins ne partageaient pas ces points de vue. MM. Schaan et Weekes ainsi que M^{me} Steger, par exemple, ont expliqué qu'à l'exception de quelques

¹²⁴ AEFA, Michael Geist, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

¹²⁵ AEFA, Stuart Trew, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).

¹²⁶ AEFA, Dan Breznitz, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).

¹²⁷ AEFA, Jim Balsillie, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).

¹²⁸ AEFA, Daniel Treffer, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).



points – comme ceux concernant la prolongation de la période de protection pour les droits d’auteur et les brevets pharmaceutiques –, les dispositions concernant la propriété intellectuelle contenues dans l’AECG sont très comparables à ce que l’on retrouve dans le régime canadien actuel¹²⁹. Paul Halucha, sous-ministre adjoint délégué du Secteur de la politique stratégique à Innovation, Sciences et Développement économique Canada, a souligné les avantages, pour le Canada d’harmoniser son régime de propriété intellectuelle avec ceux de ses partenaires commerciaux. Il a expliqué que cela permettrait de donner confiance aux investisseurs qui envisagent de faire des affaires au Canada et d’aider les entreprises canadiennes aux prises avec des problèmes de protection de la propriété intellectuelle à l’étranger, en élargissant les règles auxquelles elles sont soumises normalement¹³⁰.

Barry Sookman, associé chez McCarthy Tétrault, a insisté sur l’importance de protéger la propriété intellectuelle pour les entreprises canadiennes, rappelant que celles-ci « dépendent des lois sur la propriété intellectuelle qui favorisent les investissements et qui permettent aux innovateurs canadiens de concevoir des produits au pays, de les commercialiser à l’étranger, d’accéder aux marchés étrangers et de savoir que les lois sur la propriété intellectuelle des autres pays protégeront leurs innovations contre les imitations et les concurrents¹³¹ ». Abondant dans le même sens, M. Hornby a dit que de grandes entreprises risquent de se faire voler leur propriété intellectuelle dans certains pays, de sorte que ces entreprises s’en remettent aux règles sur la protection de la propriété intellectuelle prévues dans les accords commerciaux pour protéger leur avantage commercial et récupérer les coûts élevés de développement de la technologie qu’elles exportent¹³².

F. Accords parallèles de coopération dans le domaine du travail

Durant l’étude, plusieurs témoins se sont prononcés sur la pertinence et l’efficacité de telles ententes conclues dans le cadre d’accords de libre-échange.

Anthony Giles, sous-ministre adjoint, Politique, Règlement des différends et Affaires internationales, Programme du travail, à Emploi et Développement social Canada, a expliqué au comité que les accords parallèles de coopération dans le domaine du travail

¹²⁹ AEFA, Mark Schaan, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [20 avril 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

¹³⁰ AEFA, Paul Halucha, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [20 avril 2016](#).

¹³¹ AEFA, Barry Sookman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#).

¹³² AEFA, Ross Hornby, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).



ont un triple objectif. D’abord, en renforçant le cadre qui régit les lois du travail dans le monde, ces accords appuient les objectifs de la politique étrangère du Canada visant à affermir la bonne gouvernance et la primauté du droit. Ensuite, ils visent à corriger les iniquités que subissent les employeurs et travailleurs canadiens lorsqu’ils entrent en concurrence avec des pays qui ne respectent pas les principes et les droits internationalement reconnus en matière de travail, notamment en ce qui concerne le travail des enfants, le travail forcé, le salaire minimum, la liberté d’association, la libre négociation collective, ainsi que la santé et la sécurité au travail. Enfin, en tant que membre de l’Organisation internationale du Travail (OIT), le Canada a l’obligation de promouvoir, au pays et dans le reste du monde, les normes du travail fondamentales reconnues de l’OIT¹³³. M. Giles a précisé que les accords parallèles de coopération dans le domaine du travail incluent normalement les « principaux éléments » suivants :

D’abord [ils incluent] une série d’obligations mutuelles [...] imposées aux deux parties à l’égard des [...] normes du travail. Deuxièmement, il est important d’inclure un véritable mécanisme de règlement des différends qui soit exécutoire, de sorte que, si un pays ou des membres de la collectivité de ce pays estiment que l’autre pays ne remplit pas ses obligations, il y a moyen de régler le différend. Troisièmement, et par mesure d’équilibre, tous nos accords comprennent également un important volet de collaboration, parce que nous sommes convaincus que, dans ce domaine, il faut commencer par la collaboration et non par l’affrontement¹³⁴.

M. Giles a expliqué que la « première génération » d’accords parallèles de coopération dans le domaine du travail, comme ceux inclus dans l’ALENA et dans l’accord de libre-échange entre le Canada et le Costa Rica, était axée au départ sur l’obligation d’appliquer les lois du travail en vigueur dans les différents pays. Mais, en 2009, le gouvernement fédéral a adopté une approche plus normative, visant à assurer le respect mutuel des principes et des droits internationalement reconnus en matière de travail. Cette nouvelle stratégie a été suivie dans les accords de libre-échange qu’a signés le Canada avec la Colombie, la Jordanie, le Honduras, le Panama, le Pérou et la Corée du Sud. Selon M. Giles, ces accords parallèles font obligation aux gouvernements de ne pas déroger à leur droit du travail pour promouvoir le commerce et les investissements; ils prévoient des moyens pour que la population puisse exprimer ses préoccupations relatives au

¹³³ AEFA, Anthony Giles, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [14 avril 2016](#).

¹³⁴ AEFA, Anthony Giles, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [14 avril 2016](#).



travail; et ils peuvent donner lieu à des sanctions pécuniaires si une partie manque à ses obligations¹³⁵.

D'après Rakesh Patry, directeur général d'Affaires internationales et intergouvernementales du travail, Programme du travail, à Emploi et Développement social Canada, l'AECG et le PTP se caractérisent par le « haut niveau des obligations » ainsi que « des dispositions exécutoires en matière de travail ». À ce propos, M. Patry a déclaré que le PTP est le premier accord commercial signé par le Canada qui prévoit des sanctions commerciales, et non monétaires, en cas de non-respect des dispositions touchant le travail : le mécanisme principal de règlement des différends prévu dans l'accord s'appliquerait dans le domaine du travail, au lieu d'un mécanisme distinct, comme c'est le cas dans les autres accords parallèles de coopération dans le domaine du travail dont le Canada est signataire. Il a ajouté que, parallèlement au PTP, le Canada a signé un protocole d'entente avec le gouvernement du Vietnam, dans le but de trouver des façons d'améliorer les normes du travail dans ce pays¹³⁶.

Plusieurs témoins ont remis en question l'efficacité des accords parallèles de coopération dans le domaine du travail en invoquant un certain nombre d'arguments. Premièrement, ils considèrent que les dispositions de ces accords sont « généralement là pour les apparences », parce qu'elles ne sont soit pas applicables, soit pas appliquées par les parties. Pour M. Stanford, ce type d'accord est habituellement « mis en œuvre en vue de vendre l'accord commercial à un public sceptique au lieu de sérieusement régler les normes relatives au travail ». Il a expliqué que les États-Unis ont demandé l'inclusion dans l'ALENA d'accords parallèles de coopération dans les domaines du travail et de l'environnement, pour tenter de convaincre leur population de les accepter, et que l'accord relatif au travail n'a aucun effet sur les normes du travail en Amérique du Nord¹³⁷. Pour M. Yussuff, les accords parallèles de coopération dans le domaine du travail ont leur pertinence, mais ils ne sont pas appliqués. Selon lui, « il faudrait mettre en place des mécanismes qui obligeraient les États signataires à respecter [les exigences énoncées dans les accords]¹³⁸ ».

Les critiques à l'égard des accords parallèles de coopération dans le domaine du travail semblent aller dans le même sens que celles d'un rapport de 2011 de l'OIT, selon lequel

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ AEFA, Rakesh Patry, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [14 avril 2016](#).

¹³⁷ AEFA, Jim Stanford, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).

¹³⁸ AEFA, Hassan Yussuff, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [4 mai 2016](#).



la plupart des dispositions relatives au travail, y compris celles contenues dans les accords commerciaux de l'UE, des États-Unis et du Canada, laissent énormément de latitude quant aux éventuelles mesures à prendre lorsqu'une partie ne se conforme pas à ses obligations¹³⁹. Toujours selon ce rapport, aucune des dispositions relatives au travail figurant dans les accords de libre-échange qui ont fait l'objet d'un examen n'a mené à des sanctions¹⁴⁰. M. Giles a confirmé devant le comité que les accords parallèles de coopération dans le domaine du travail qu'a signés le Canada n'ont jamais donné lieu à un arbitrage ou à des sanctions de quelque nature que ce soit¹⁴¹.

M. Patry a laissé entendre que l'approche du Canada, en ce qui concerne l'application de normes du travail reconnues internationalement, pourrait évoluer. Il a dit : « Nous sommes [...] conscients qu'il est important d'avoir des mécanismes et des instruments aptes à mettre en œuvre ces accords [de coopération dans le domaine du travail]. Nous allons continuer à travailler, ici et dans les pays qui sont nos partenaires, pour renforcer la capacité et les connaissances et pour collaborer avec des partenaires, comme les États-Unis et l'UE, [...] pour coordonner nos efforts avec d'autres pays afin de développer la capacité à respecter et à promouvoir les droits des travailleurs dans ces pays¹⁴². »

D'autres témoins ont informé le comité que les accords de libre-échange pourraient ne pas représenter le meilleur outil pour obtenir des progrès dans le domaine du travail. M. Wilson a indiqué que le Canada doit demeurer réaliste, car il ne « peut pas tout simplement imposer à un autre pays [ses] normes réglementaires en matière de main-d'œuvre, d'environnement ou tout autre domaine¹⁴³ ». Pierre-Marc Johnson, avocat-conseil chez Lavery Avocats, a déclaré que les accords de libre-échange ne sont pas un moyen idéal pour régler des questions liées aux droits du travail, aux droits de la personne et à l'environnement, mais qu'ils offrent des possibilités de favoriser un dialogue suivi sur des enjeux autres que le commerce, notamment par l'organisation d'événements réunissant divers intervenants pour aborder certaines questions en marge des négociations commerciales¹⁴⁴.

¹³⁹ Franz C. Ebert et Anne Posthuma, *Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives*, Organisation internationale du Travail, 2011 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ AEFA, Anthony Giles, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [14 avril 2016](#).

¹⁴² AEFA, Rakesh Patry, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [14 avril 2016](#).

¹⁴³ AEFA, Mathew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#).

¹⁴⁴ AEFA, Pierre Marc Johnson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#).



Les accords de libre-échange ne sont pas le principal outil dont se sert le Canada pour promouvoir les normes du travail; ces ententes font plutôt partie d'efforts plus vastes pour accroître le respect des normes du travail et les droits des travailleurs à l'échelle internationale¹⁴⁵. M. Patry a cité en exemple un programme canadien d'assistance technique mis en œuvre dans le cadre d'un projet de l'OIT et destiné à aider la Jordanie – pays avec lequel le Canada a conclu un accord de libre-échange incluant un accord parallèle de coopération dans le domaine du travail – à régler des questions concernant notamment la liberté d'association, la réforme du droit du travail et les inspections du travail¹⁴⁶.

G. Observations du comité

Même si certains témoins ont exprimé des préoccupations à l'égard de la mise en œuvre des accords de libre-échange, aucun d'entre eux n'a déclaré que tous les accords sont fondamentalement « mauvais ». De même, des témoins que l'on pourrait considérer comme étant favorables aux accords de libre-échange ont eux aussi exprimé des réserves sur certains points.

Des témoins ont exprimé des inquiétudes à propos de la performance commerciale du Canada, notamment en raison de l'augmentation de ses déficits commerciaux au chapitre des marchandises avec plusieurs de ses partenaires d'accords de libre-échange ces dernières années. D'autres témoins, en revanche, ont rappelé que l'évaluation de la performance réelle du Canada au chapitre du commerce international, et de son incidence sur l'économie nationale, est un exercice complexe qui ne peut se limiter à l'évaluation des déficits sur marchandises.

Par ailleurs, des témoins ont insisté sur le fait que les pourparlers entourant les accords de libre-échange impliquent la recherche de compromis entre les intérêts économiques et commerciaux offensifs et défensifs d'un pays, ce qui peut se traduire par une augmentation de la concurrence, avec ses effets positifs et négatifs, pour plusieurs secteurs de l'économie. À ce propos, le comité remarque que les compromis atteints lors de la négociation d'un accord de libre-échange peuvent produire un avantage net pour le pays, mais que cela ne signifie pas nécessairement que tout le monde en profitera. Pour certains, cette réalité peut contribuer à un manque de confiance dans la capacité des

¹⁴⁵ AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#); AEFA, Rakesh Patry, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [14 avril 2016](#).

¹⁴⁶ AEFA, Rakesh Patry, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [14 avril 2016](#).



accords commerciaux à mener à la prospérité économique, sentiment qui semble s'accroître à l'heure actuelle dans certains pays développés. Pour cette raison, on ne saurait trop insister sur la nécessité de faire une analyse minutieuse et approfondie des avantages et des inconvénients de chaque accord de libre-échange que le Canada entend négocier ou mettre en œuvre.

Le comité tient à souligner que l'atténuation des conséquences négatives d'un accord de libre-échange sur certains travailleurs et secteurs devrait faire partie du plan de mise en œuvre de l'accord. Le Canada devrait donc évaluer les besoins projetés et mettre en œuvre des programmes d'ajustement professionnels et sectoriels, parallèlement à la politique commerciale. Cela étant dit, à la lumière des témoignages recueillis, le comité est d'avis qu'un tel processus devrait commencer par l'évaluation de l'efficacité des programmes destinés à aider les travailleurs déplacés, notamment en matière d'éducation et de perfectionnement des compétences, ainsi que des stratégies pour aider certains secteurs à s'adapter à l'augmentation de la concurrence. Si elles sont bien conçues, ces initiatives pourraient favoriser une répartition plus inclusive des retombées du commerce international et aider les entreprises et travailleurs canadiens à se préparer aux possibilités et aux défis économiques qui en résultent, ainsi qu'à l'accroissement de la concurrence mondiale. Pour cette raison, le comité recommande :

Que le gouvernement du Canada demande une ou des évaluations indépendantes de l'efficacité des mesures fédérales visant à atténuer les effets négatifs éventuels d'accords de libre-échange sur les travailleurs, les secteurs de l'économie et les entreprises au Canada. Ces évaluations devraient servir à améliorer l'efficacité de telles mesures et à élaborer de façon éclairée de futures « stratégies de mise en œuvre d'accords de libre-échange ».

Tout au long de l'étude, de nombreux témoins ont soulevé des questions concernant certains chapitres et éléments que comportent généralement les accords de libre-échange globaux. Par exemple, plusieurs témoins ont exprimé des réserves à l'égard des mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États prévus dans les accords en matière d'investissement ou les chapitres des accords de libre-échange portant sur la protection des investissements, soulignant leurs possibles effets négatifs sur la capacité de réglementation des gouvernements des pays concernés. D'autres témoins ont parlé des inquiétudes associées aux tribunaux d'arbitrage mis sur pied en vertu de mécanismes de règlement des différends, notamment leur manque de transparence et d'indépendance. À ce sujet, le comité tient à souligner que le gouvernement fédéral devrait déterminer si les modifications annoncées, dans le chapitre de l'AECG sur



l'investissement et son mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États, pourraient servir de modèles pour des négociations commerciales futures, de manière à apaiser certaines inquiétudes.

Même si le comité reconnaît qu'il est important de faciliter la circulation des investissements dans le contexte des chaînes de valeur mondiales, il note aussi la possibilité d'une opposition grandissante à l'inclusion de dispositions sur le règlement des différends entre investisseurs et États dans les accords de libre-échange. À ce propos, le comité fait remarquer que les événements récents survenus en Europe, particulièrement l'opposition du Parlement wallon à la ratification du texte de l'AECG si ces dispositions n'étaient pas modifiées, ont menacé la conclusion de l'entente. Dans les circonstances, le comité estime que le gouvernement fédéral devrait déterminer s'il est dans l'intérêt supérieur du pays de maintenir sa position à l'égard de l'inclusion d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États dans des accords futurs jugés stratégiques pour le Canada, surtout si cette position peut entraver la bonne marche des négociations. Le comité croit également que le Canada devrait participer de façon constructive aux discussions multilatérales sur la protection des investissements, dans le but d'améliorer la cohérence du régime de protection des investissements dans le monde et de corriger les lacunes du régime actuel.

Tout comme l'investissement, la propriété intellectuelle a gagné en importance avec le développement du commerce mondial. Bien que les chapitres des accords de libre-échange consacrés à la propriété intellectuelle visent normalement à assurer que les lois nationales des États parties respectent les normes minimales de protection de la propriété intellectuelle établies dans les ententes internationales, des témoins ont dit craindre que les dispositions de l'AECG et du PTP relatives à la propriété intellectuelle n'incluent des engagements qui dépassent les normes convenues internationalement. Dans les prochaines négociations d'accords de libre-échange, le gouvernement fédéral devrait veiller le plus possible à ce que les engagements relatifs à la propriété intellectuelle soient conformes au régime canadien en la matière ainsi qu'aux normes internationales, dans la mesure où ces dernières sont toujours réputées servir au mieux les intérêts du pays.

Des témoins ont insisté sur le fait que les accords de libre-échange globaux empiètent sur des sphères de réglementation intérieures comme jamais ne l'ont fait auparavant les ententes commerciales classiques. Cette tendance peut nourrir le sentiment d'une érosion de la capacité des gouvernements à réglementer librement dans l'intérêt public. Dans un



tel contexte, le manque de transparence des négociations commerciales risque de contribuer à la perception que les accords commerciaux ne sont pas nécessairement négociés pour le bien commun. Le comité prône davantage de transparence dans les négociations commerciales, alors que les accords de libre-échange modernes touchent de plus en plus de domaines de réglementation intérieurs. Cette transparence accrue permettrait de mieux informer les Canadiens des avantages potentiels et donnerait aussi l'occasion de les consulter et de tenir compte de leurs préoccupations pendant le processus de négociation.

Partisans et détracteurs des accords de libre-échange ont expliqué au comité que le Canada gagnerait à ce que les négociations commerciales soient plus transparentes, faisant valoir que cela lui donnerait l'occasion de tenir des consultations plus formelles et inclusives avec les entreprises et les groupes de la société civile. Le comité convient que des consultations plus inclusives et larges permettraient à la fois d'améliorer la qualité et la nature des interventions faites auprès des négociateurs sur les intérêts économiques et commerciaux en jeu, et de renforcer la confiance du public. Le comité est d'avis que le manque de transparence au sujet des négociations commerciales ébranle la confiance du public dans les accords de libre-échange. Afin de gagner la confiance du public et d'améliorer la qualité et la variété des suggestions faites aux décideurs et aux négociateurs durant les pourparlers, y compris ceux portant sur des accords de libre-échange déjà en vigueur, le comité recommande :

Que le gouvernement du Canada établisse un processus de consultation officiel au moment de définir le mandat de négociation d'un accord de libre-échange donné. Les consultations devraient se poursuivre tout au long des négociations, tenir les gens informés de l'évolution de la situation et être accessibles à tous les intervenants concernés, y compris le public. De plus, les consultations devraient permettre d'identifier des mesures à inclure dans une « stratégie de mise en œuvre de l'accord de libre-échange ».

De surcroît, pour améliorer la transparence, il faudrait notamment envisager de consulter davantage les parlementaires au sujet des négociations en cours ou à venir sur le libre-échange, ainsi qu'au sujet des mandats de négociation et de l'avancement des pourparlers. Les parlementaires pourraient remplir leur rôle de législateurs plus efficacement s'ils étaient informés en temps utile des progrès accomplis durant les négociations, sans qu'il soit porté atteinte à la confidentialité de l'information transmise. Et ce serait d'autant plus pertinent dans un contexte où la portée des accords de libre-échange s'étend de plus en plus à des enjeux intérieurs qui n'étaient



traditionnellement pas associés au commerce international. Pour cette raison, le comité recommande :

Que le gouvernement du Canada fasse rapport au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international ainsi qu'au Comité permanent du commerce international de la Chambre des communes tout au long du processus de négociation afin de permettre aux parlementaires de bien légiférer en matière d'accords de libre-échange. Les rapports à ces deux comités parlementaires devraient se faire chaque trimestre et donner de l'information sur les mandats de négociation et l'état d'avancement des pourparlers. Au besoin, des renseignements de nature sensible pourraient être divulgués à ces comités, dans le plein respect des règles applicables aux délibérations à huis clos.

Tout comme c'est le cas pour plusieurs autres questions abordées dans le présent rapport, le recours aux accords parallèles de coopération dans le domaine du travail pour assurer un meilleur respect des principales normes du travail reconnues à l'échelle internationale devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi. Le comité tient à souligner qu'on ne sait pas très bien dans quelle mesure sont appliquées les dispositions sur la coopération dans le domaine du travail figurant dans les accords de libre-échange, et il rappelle que les accords parallèles de coopération dans le domaine du travail qu'a signés le Canada n'ont jamais donné lieu à un arbitrage ou à des sanctions de quelque nature que ce soit. Toutefois, l'absence d'arbitrage ou de sanctions pourrait être attribuable à d'autres facteurs, comme le manque d'informations, de ressources et de sécurité chez certains partenaires commerciaux du Canada, autant de raisons de dissuader des particuliers ou des groupes locaux de déposer des plaintes.

Le gouvernement fédéral devrait évaluer l'efficacité des accords parallèles de coopération dans le domaine du travail afin d'éclairer ses négociations commerciales futures et d'assurer une meilleure adéquation avec d'autres priorités de sa politique étrangère, notamment au chapitre des droits de la personne, du développement international et de la primauté du droit. Le comité croit qu'il serait possible de faire cet exercice avec des pays ou des entités aux vues similaires aux nôtres, comme les États-Unis, l'UE ou l'OIT, de manière à adopter une approche plus efficace et cohérente.

Le Canada n'est pas à l'abri de la montée des sentiments protectionnistes exprimés dans les débats politiques de certains de ses principaux partenaires commerciaux. Compte tenu de la dépendance économique du Canada à l'égard du commerce international, le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures destinées à renforcer la confiance du



public dans la capacité des accords commerciaux à amener la prospérité économique. Le comité considère que les recommandations formulées dans le présent rapport devraient guider le gouvernement vers l'atteinte de cet objectif.



CHAPITRE 4 : FAVORISER LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE DU CANADA AU MOYEN DU COMMERCE

On s'accorde généralement pour dire qu'à eux seuls, les accords de libre-échange et la libéralisation du commerce ne suffisent pas à assurer la prospérité économique d'un pays. Tout au long de l'étude, les témoins ont souvent insisté sur le fait que le Canada doit veiller à ce que ses politiques économiques et commerciales renforcent la capacité de ses entreprises d'être concurrentielles et de tirer leur épingle du jeu dans une économie mondiale où la concurrence est de plus en plus vive. Ils ont notamment fait valoir que la promotion du commerce commence par des initiatives à l'échelle nationale, et ils ont exposé plusieurs propositions destinées à accroître la prospérité économique au Canada.

Le présent chapitre fait un tour d'horizon rapide des questions sur lesquelles devrait se pencher le gouvernement fédéral pour améliorer la performance économique et commerciale du Canada au 21^e siècle, à la lumière des témoignages recueillis. De l'avis du comité, plusieurs sujets mériteraient une analyse parlementaire poussée, car ils couvrent un très large éventail de politiques qui ne pouvaient être examinées sous tous leurs angles pendant l'étude en cours.

A. Consolider les fondements de la croissance économique

Des témoins ont rappelé à plusieurs reprises que la réussite sur les marchés mondiaux se prépare « à la maison », et qu'il importe donc de veiller à ce que les politiques économiques nationales créent un environnement dans lequel les entreprises canadiennes peuvent prospérer. Ils ont mis de l'avant plusieurs propositions de politiques, notamment pour limiter l'augmentation du taux d'imposition des entreprises, modifier les incitatifs fiscaux afin d'aider les petites entreprises à prendre de l'expansion, et inciter les jeunes entreprises en développement à rester au Canada¹⁴⁷.

Des témoins ont dit que pour améliorer la compétitivité, il y aurait lieu de lever les obstacles au commerce interprovincial et à la mobilité de la main-d'œuvre. M. Kronby, par exemple, a expliqué que « l'Union européenne, qui regroupe 28 pays souverains et une population totale de plus de 500 millions de personnes, jouit d'un marché intérieur de biens et services essentiellement libre », et a ajouté que le Canada, « un [...] pays ayant

¹⁴⁷ AEFA, Monique Moreau, 42^e législature, 1^{re} session, [2 novembre 2016](#); AEFA, Daniel Schwanen, 42^e législature, 1^{re} session, [2 novembre 2016](#).



une modeste population de 35 millions d’habitants, soit moins que la Pologne et la Californie, ne peut se vanter d’un tel marché¹⁴⁸ ». De même, M. Wilson a souligné que les obstacles à la libre circulation de la main-d’œuvre à l’intérieur du Canada, comme les différences de normes concernant la reconnaissance des titres de compétences professionnelles entre les provinces et les territoires, nuisent à la compétitivité des entreprises canadiennes¹⁴⁹. Selon certains témoins, il faudrait s’attaquer en priorité aux obstacles au commerce intérieur, afin que les règles du jeu soient équitables pour les entreprises canadiennes; si ces obstacles persistent, les nouvelles ententes de libre-échange que conclura le Canada – comme l’AECG – pourraient accorder un meilleur traitement ou accès aux entreprises étrangères qu’aux entreprises canadiennes, notamment à l’égard des marchés publics provinciaux. Ces témoins croient qu’il est impératif de créer un marché commun au Canada, car si les règles sont les mêmes pour toutes les entreprises canadiennes dans l’ensemble du pays, ces entreprises pourront affronter plus efficacement la concurrence sur la scène internationale¹⁵⁰.

Par ailleurs, le comité a entendu que le gouvernement devrait jouer un rôle plus actif dans le renforcement de plusieurs filières industrielles. M. Stanford, par exemple, ne partage pas la croyance populaire voulant que le libre-échange suffise à améliorer la performance commerciale du Canada. De son point de vue, cette croyance empêche le gouvernement de contribuer à l’édification et à la consolidation de secteurs prioritaires. Il a insisté sur la nécessité de reconnaître que le gouvernement « doit jouer un rôle actif pour le développement de secteurs tournés vers le monde¹⁵¹ ». M. Wilson a dit quant à lui que les ministères fédéraux devraient chercher à avoir une meilleure expertise au sujet des industries canadiennes, afin que le gouvernement fédéral puisse mieux les comprendre et élaborer des stratégies de croissance des exportations spécifiques à ces secteurs¹⁵².

M. Kingston a quant à lui ajouté que la politique commerciale du Canada devrait « voir grand », étant donné que la propension qu’ont les entreprises à exporter augmente en fonction de leur taille. En effet, les grandes entreprises, c’est-à-dire celles comptant 500 employés et plus, ne sont pas seulement selon lui plus susceptibles d’exporter, mais sont aussi responsables d’une part disproportionnée des exportations canadiennes.

¹⁴⁸ AEFA, Matthew Kronby, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).

¹⁴⁹ AEFA, Mathew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#).

¹⁵⁰ AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Matthew Kronby, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#); AEFA, Monique Moreau, 42^e législature, 1^{re} session, [2 novembre 2016](#).

¹⁵¹ AEFA, Jim Stanford, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).

¹⁵² AEFA, Mathew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#).



M. Kingston a expliqué au comité qu'en 2014, la valeur des exportations des 10 premières entreprises exportatrices canadiennes représentait près du quart de la valeur totale des exportations du pays. Il a insisté sur le fait que si le Canada veut être plus présent sur les marchés mondiaux, sa « politique commerciale [...] devrait tenir compte du fait que les grandes sociétés sont le moteur du commerce international », et qu'il doit donc s'efforcer de faciliter les exportations des grandes entreprises. Il a précisé que cela ne devait pas pour autant se faire au détriment des petites entreprises, parce qu'un grand nombre de PME exportent indirectement en participant aux chaînes de valeur mondiales. C'est la raison pour laquelle les politiques intérieures devraient aussi « aider les PME à atteindre le seuil nécessaire pour devenir des exportatrices mondiales¹⁵³ ». Même s'il n'a pas parlé précisément de la nécessité de « voir grand », Todd Evans, économiste principal à Exportation et développement Canada (EDC), a expliqué que les PME peuvent en effet tirer parti de leur participation aux chaînes de valeurs mondiales des grandes entreprises, qu'elles soient établies au Canada ou ailleurs¹⁵⁴.

MM. Van Assche et Schwanen ont rappelé que la performance du Canada – pour ce qui est du commerce international et de sa participation aux chaînes de valeur mondiales – repose sur la qualité des infrastructures, notamment frontalières, aéroportuaires, portuaires et de télécommunications. D'après M. Van Assche, la qualité des infrastructures est un des facteurs qui influent de manière positive sur la capacité des entreprises à intégrer les chaînes de valeur mondiales; M. Van Assche a souligné le manque d'efficacité des aéroports canadiens et dit qu'au chapitre du suivi des expéditions, le Canada accuse un retard par rapport aux États-Unis¹⁵⁵.

Pour sa part, M. Hornby a mentionné qu'il faut accorder aux entreprises la souplesse dont elles ont besoin pour permettre à leurs employés hautement spécialisés de se déplacer afin d'appuyer des processus de production liés aux chaînes de valeur mondiales dans différentes régions du monde¹⁵⁶. À propos de la mobilité de la main-d'œuvre, M^{me} Hillman a expliqué que les conditions négociées dans les accords de libre-échange sont de portée limitée et ne s'appliquent qu'à certains types de services. Elle a dit que pendant ses consultations, des entreprises lui parlaient souvent des défis liés à la mobilité

¹⁵³ AEFA, Brian Kingston, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 8, [19 mai 2016](#).

¹⁵⁴ AEFA, Todd Evans, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).

¹⁵⁵ AEFA, Daniel Schwanen, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#); AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#).

¹⁵⁶ AEFA, Ross Hornby, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).



de la main-d'œuvre, mais elle a tenu à préciser que ceux-ci relèvent davantage du domaine des politiques d'immigration que de la politique commerciale¹⁵⁷.

B. Soutenir la concurrence dans l'économie du savoir

Selon des témoins qui ont comparu devant le comité, l'économie mondiale d'aujourd'hui – ou l'économie « du savoir » – est axée sur les sciences et la technologie, la recherche et développement (R-D) et l'innovation. De nos jours, les actifs incorporels – comme la technologie, les idées, les procédés et les techniques – sont devenus des biens stratégiques dans les échanges commerciaux internationaux¹⁵⁸. Cette transformation n'est pas limitée au rôle et la valeur des actifs incorporels sous forme de propriété intellectuelle dans les produits technologiques manufacturés; en fait, les secteurs axés sur les ressources qui sont importants pour l'économie canadienne – comme l'énergie, les mines et l'agriculture – sont également de plus en plus influencés par le rôle et la valeur des sciences et de la technologie, de la R-D et de l'innovation. Les actifs incorporels sont donc des actifs stratégiques dans pratiquement tous les secteurs de l'économie du pays.

Comme cela a été dit précédemment à propos de l'interrelation entre le commerce, l'investissement, les services et la propriété intellectuelle, des témoins ont expliqué que la manière dont la valeur est exploitée dans les chaînes de valeur mondiales change la donne, parce que la R-D et l'innovation représentent une part grandissante de la valeur des produits manufacturés. Par ailleurs, le comité a appris que les entreprises qui réussissent sur la scène internationale ont des caractéristiques communes. En général, elles ont tendance à innover, à lancer de nouveaux produits ou procédés et à investir dans des technologies de pointe ainsi que dans la R-D¹⁵⁹.

Compte tenu de l'importance croissante des actifs incorporels dans l'économie mondiale, plusieurs témoins se désolent des résultats décevants qu'a obtenus le Canada ces dernières années au chapitre de la R-D et de l'innovation. Ils ont fait valoir que le pays devrait rapidement inverser cette tendance pour profiter des débouchés qu'auraient à offrir des accords de libre-échange modernes comme l'AECG et le PTP, soulignant que cette situation désavantage grandement le Canada par rapport à ses partenaires

¹⁵⁷ AEFA, Kirsten Hillman, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [25 février 2016](#).

¹⁵⁸ John M. Curtis, « [Intellectual Property Rights and International Trade: An Overview](#) », *Centre for International Governance Innovation Papers*, mai 2012 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁵⁹ AEFA, Jim Balsillie, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#); AEFA, John Baldwin, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).



commerciaux¹⁶⁰. À ce propos, M. Balsillie a déclaré que le « Canada n’a jamais mis en place les capacités nécessaires pour évoluer dans l’économie mondiale du 21^e siècle, dans laquelle la richesse découle de la commercialisation de la propriété intellectuelle » : actuellement, le Canada n’exporte pas beaucoup de propriété intellectuelle, mais il en importe de manière « disproportionnée », ce qui pourrait selon le témoin placer le pays dans une situation désavantageuse. Selon lui, le Canada doit se dépêcher d’améliorer sa performance en R-D et en innovation s’il veut profiter des débouchés mondiaux qui sont de plus en plus liés au commerce d’actifs incorporels¹⁶¹.

Le comité estime que les déclarations des témoins vont dans le même sens que plusieurs rapports récents qui qualifient de faible la performance du Canada en matière d’innovation, y compris l’examen de 2011 intitulé *Innovation Canada : Le pouvoir d’agir*, selon lequel le gouvernement fédéral devrait « chercher avant tout à appuyer les entreprises innovantes pour qu’elles deviennent de grandes entreprises à la fois fermement enracinées au Canada, ouvertes sur le monde et dotées des outils nécessaires pour se mesurer aux meilleures¹⁶² ». Même si le gouvernement fédéral a commencé à appliquer certaines des recommandations formulées dans ce rapport et d’autres sur la performance du Canada en matière d’innovation¹⁶³, des témoins ont dit que des efforts considérables doivent encore être déployés pour promouvoir au pays une culture d’entreprise axée sur l’innovation. Selon eux, le pays n’a pas réussi à créer un écosystème d’innovation sophistiqué propice au développement d’entreprises ouvertes sur le monde et fortement axées sur la technologie, et malgré quelques bonnes politiques, il lui manque encore une stratégie d’innovation pour renforcer la capacité des entreprises à commercialiser leurs idées et à prospérer dans l’économie mondiale actuelle¹⁶⁴. Ces points de vue concordent avec ceux émis dans des rapports récents indiquant que le Canada accuse un retard par rapport à ses concurrents au chapitre de la performance en matière d’innovation, comme le prouve le faible niveau d’investissement des entreprises

¹⁶⁰ AEFA, Dan Ciuriak, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#); AEFA, Bernard Colas, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#); AEFA, Jim Balsillie, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).

¹⁶¹ AEFA, Jim Balsillie, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).

¹⁶² Groupe d’experts indépendants chargé d’examiner le soutien fédéral de la recherche et du développement, [Innovation Canada : Le pouvoir d’agir](#), 2011.

¹⁶³ Andrei Sulzenko, [Canada’s Innovation Conundrum: Five Years After the Jenkins Report](#), Institut de recherche en politiques publiques, juin 2016 [EN ANGLAIS SEULEMENT, SEUL LE RÉSUMÉ EST DISPONIBLE EN FRANÇAIS].

¹⁶⁴ AEFA, Jim Stanford, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#); AEFA, Jim Balsillie, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).



dans la R-D, l'innovation et d'autres actifs incorporels, ainsi que dans les chercheurs de pointe renommés¹⁶⁵.

Dans le cadre de la présente étude, les témoins ont mentionné un certain nombre de questions qui devraient être abordées par une stratégie d'innovation, dont le manque d'accès aux investissements et aux capitaux de risque pour financer la R-D et l'innovation. Certains ont aussi souligné le rôle central du gouvernement dans la promotion des activités d'innovation, et dit que le simple jeu du marché ne réussit parfois pas à favoriser ces activités de manière optimale¹⁶⁶. M. Breznitz a cité en exemple le Centre de recherche et de développement de Saskatoon, appuyé par Agriculture et Agroalimentaire Canada, pour ses innovations dans le secteur agricole, ainsi que pour son rôle dans le succès de l'industrie canadienne du canola, faisant remarquer que les gouvernements fédéral et provincial avaient contribué aux réalisations¹⁶⁷.

De plus, certains témoins ont souligné que les programmes fédéraux actuels ne permettent pas de combler complètement les lacunes du marché en matière de R-D et d'innovation au Canada, sans compter que le niveau d'aide gouvernementale au Canada n'est pas à la hauteur de celui que reçoivent nos concurrents à l'étranger, comme aux États-Unis ou en Allemagne¹⁶⁸. Toutefois, M. Breznitz a fait remarquer qu'au chapitre du financement de l'innovation, le Canada n'est pas nécessairement en retard par rapport aux pays qui ont du succès dans le domaine de l'innovation. La différence, selon lui, tient au fait que ces pays envisagent les politiques en matière d'innovation dans une « perspective d'exportation », comme le font Israël et la Finlande; de sorte que le financement de l'innovation est conditionnel au potentiel d'exportation d'un produit. C'est ce qui fait, selon le témoin, que « les entreprises les plus novatrices sont également celles qui réussissent le mieux au chapitre des exportations¹⁶⁹ ».

Par ailleurs, M. Balsillie a dit que la notion de « liberté d'action » devrait être au cœur de tout écosystème et de toute stratégie d'innovation, afin que les droits de propriété intellectuelle existants n'empêchent pas les entreprises canadiennes de commercialiser leurs idées. Il a expliqué, par exemple, que les politiques canadiennes devraient faciliter

¹⁶⁵ Conseil des sciences, de la technologie et de l'innovation, *L'état des lieux en 2014 – Le système des sciences, de la technologie et de l'innovation au Canada : Défis et occasions en matière d'innovation au Canada*, 2015.

¹⁶⁶ AEFA, Beverly Lapham, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#); AEFA, Daniel Treffer, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

¹⁶⁷ AEFA, Dan Breznitz, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).

¹⁶⁸ AEFA, Mathew Wilson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 6, [5 mai 2016](#); AEFA, Daniel Treffer, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

¹⁶⁹ AEFA, Dan Breznitz, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).



la vente d'idées canadiennes dans le monde, et dit que le Canada devrait envisager la création de communautés de brevets souveraines qui achèteraient des brevets au bénéfice de l'ensemble des industries canadiennes, une stratégie qu'ont adoptée des pays innovateurs tels que le Japon et la Corée du Sud¹⁷⁰.

Des témoins ont également dit au comité que le Canada ne réussit pas à commercialiser les idées et les innovations provenant de ses universités et que la propriété intellectuelle développée au Canada est souvent achetée, détenue et commercialisée à l'étranger¹⁷¹. John Curtis, agrégé supérieur de recherche à l'Institut C.D. Howe, a notamment attiré l'attention du comité sur le fait que ces idées et ces innovations sont fréquemment commercialisées aux États-Unis plutôt qu'au Canada¹⁷².

Par ailleurs, Paul Davidson, président d'Universités Canada, a admis qu'il y a eu des défis et des critiques concernant le degré d'innovation ou de commercialisation du savoir au Canada, mais il a affirmé que le bilan est meilleur que ce que prétendent certains. Il a cité comme exemple de réussite l'initiative Digital Media Zone de l'Université Ryerson, qui réunit tous les intervenants compétents dans le but d'aider des jeunes à lancer de nouvelles entreprises et à commercialiser leurs idées, un modèle qui démontre que certaines universités trouvent des solutions à la question de la commercialisation¹⁷³.

Des témoins ont expliqué au comité que les universités jouent un rôle central dans l'écosystème de l'innovation au Canada en raison de la qualité de leurs infrastructures de recherche; 40 % de toute la recherche faite au pays a lieu dans ces infrastructures, et les universités attirent des talents étrangers ainsi que des opportunités au pays¹⁷⁴. Durant l'étude, M. Davidson a aussi dit qu'il faudrait davantage mettre à profit les universités afin d'aider le Canada à mieux affronter la concurrence dans l'économie du savoir. Le Canada pourrait, par exemple, accroître le financement permettant aux universités canadiennes de participer à des projets de recherche internationaux, comme Horizon 2020, le programme-cadre de recherche et d'innovation dans lequel l'UE s'est engagée à investir 80 milliards d'euros sur sept ans. À ce sujet, M. Davidson a ajouté que l'UE avait ciblé le Canada comme un pays prioritaire aux fins de ce programme-cadre,

¹⁷⁰ AEFA, Jim Balsillie, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#), avec informations complémentaires du Centre for Digital Entrepreneurship and Economic Performance (DEEP Centre), [Mobilizing National Innovation Assets: Understanding The Role of Sovereign Patent Funds](#), 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁷¹ AEFA, John Curtis, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); Daniel Schwanen, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).

¹⁷² AEFA, John Curtis, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

¹⁷³ AEFA, Paul Davidson, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [19 octobre 2016](#).

¹⁷⁴ *Ibid.*



mais que notre pays n'a pas mis les fonds de contrepartie nécessaires pour permettre aux universités canadiennes de « profiter » de ces occasions à l'étranger. Il a déclaré : « Nous avons donc besoin d'un mécanisme pour pouvoir être tout à fait présents sur la scène internationale. Pour être franc, des millions de dollars offerts par nos homologues internationaux restent sur la table à défaut d'avoir un mécanisme qui nous permet de payer notre part des projets de recherche proposés à l'échelle internationale¹⁷⁵. »

M. Davidson a informé le comité que le Canada réussit à faire venir des étudiants étrangers au pays, puisque leur nombre a triplé depuis 2000. Cela étant dit, le Canada doit s'assurer d'avoir les meilleures politiques et procédures d'immigration qui soient pour continuer d'attirer ces étudiants, car la concurrence entre les pays est très vive dans le domaine de l'éducation internationale. M. Davidson a suggéré que le Canada maintienne l'éducation comme un secteur prioritaire au sein de sa politique commerciale, et évalue si les ressources fédérales actuellement investies sont suffisantes pour permettre de promouvoir l'enseignement supérieur canadien à l'échelle mondiale. Il a rappelé que seulement trois pour cent des étudiants canadiens vont étudier à l'étranger chaque année, et qu'un pays aussi « dépendant du commerce » que le Canada devrait pouvoir mieux faire à ce chapitre. Selon lui, « nous devons faire en sorte que les jeunes soient des citoyens du monde. Ils doivent acquérir de l'expérience au-delà de nos frontières¹⁷⁶ ».

C. Faciliter l'accès des entreprises canadiennes aux débouchés commerciaux

En juin 2015, le comité a publié une étude sur le rôle que jouent les services fédéraux de promotion du commerce pour aider les entreprises canadiennes à soutenir la concurrence et à réussir sur les marchés étrangers. Intitulé *Accroître la présence des entreprises canadiennes sur les marchés étrangers : le rôle des services fédéraux de promotion du commerce*, le rapport souligne que les accords de libre-échange facilitent l'accès aux marchés, mais n'éliminent pas entièrement tous les obstacles empêchant les entreprises canadiennes – particulièrement les PME – de tirer pleinement profit des débouchés à l'étranger, notamment à cause du manque d'informations sur les occasions d'affaires pertinentes sur les marchés extérieurs. Le rapport du comité met l'accent sur le rôle essentiel que jouent les services de promotion du commerce pour faciliter l'accès des entreprises canadiennes – et particulièrement des PME – aux débouchés étrangers, en leur permettant d'obtenir du financement pour développer des activités commerciales à

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*



l'échelle internationale, et inciter les entrepreneurs à s'intéresser au commerce international. Dans le contexte de la présente étude, le message clé du rapport précédent du comité tient toujours : les initiatives fédérales actuelles en matière de promotion du commerce peuvent être améliorées.

Dans son témoignage, M^{me} Moreau a insisté sur la nécessité de s'attaquer aux obstacles qui empêchent les entreprises canadiennes d'obtenir les bonnes informations sur les marchés étrangers. Selon M^{me} Moreau, l'exportation pourrait par exemple représenter un potentiel inexploité pour une part importante des 109 000 PME membres de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Même si elle a dit que les associations de gens d'affaires comme la Fédération pouvaient disséminer de l'information sur les débouchés commerciaux, elle a également souligné que le « gouvernement doit déployer plus d'efforts pour encourager les petits entrepreneurs à faire le saut », et qu'un des moyens d'y arriver serait d'améliorer l'accès au Service des délégués commerciaux du Canada afin d'éliminer certains obstacles au commerce auxquels font face les PME, notamment en ce qui a trait au respect des procédures douanières, des règlements ou des normes¹⁷⁷.

M. Evans a fait remarquer qu'en plus du manque d'accès aux informations pertinentes, les entreprises canadiennes, notamment les nouveaux ou petits exportateurs, doivent normalement assumer des coûts de démarrage élevés pour pénétrer des marchés étrangers, ce qui souligne l'importance d'avoir accès à des solutions de financement du commerce telles que celles fournies par EDC. M. Evans a ajouté que, dans l'environnement commercial actuel, les entreprises peuvent s'engager dans toutes sortes d'activités internationales, et cette tendance a des implications sur la gamme de services qu'offre EDC. D'après M. Evans :

EDC a commencé à adapter ses services pour s'assurer de soutenir pleinement les exportateurs qui s'adonnent pour la première fois à l'exportation, ou qui exportent depuis de nombreuses années. [...] Nous bonifions nos produits financiers pour répondre aux besoins et aux demandes changeants des exportateurs et des investisseurs canadiens. [...] Nous investissons dans notre connaissance du marché, ainsi que dans nos services de recherche et d'information pour les exportateurs canadiens. [...] Nous avons mis sur pied une nouvelle équipe chargée du commerce mondial, qui a principalement pour tâche de nouer des relations entre les entreprises canadiennes et les acheteurs étrangers. Nous offrons

¹⁷⁷ AEFA, Monique Moreau, 42^e législature, 1^{re} session, [2 novembre 2016](#).



donc une sorte de service supplémentaire aux exportateurs canadiens, qui s'ajoute à nos produits financiers¹⁷⁸.

M. Evans a également mentionné qu'EDC a connu quelques succès en reliant des entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiales de grandes sociétés ou de multinationales – qu'EDC appelle les entreprises d'attache – grâce à des services de financement spécial et de jumelage destinés à s'assurer que les produits ou les services de ces entreprises satisfont aux exigences des entreprises d'attache¹⁷⁹.

Des témoins ont également souligné que, au moment de mettre en œuvre une nouvelle entente commerciale, le gouvernement devrait en faire plus pour aller au-devant des entreprises susceptibles d'être intéressées par les nouveaux débouchés. Faisant remarquer que le gouvernement ne peut simplement rester en retrait et « laisser l'accord suivre son cours », M. Schwanen a dit que « nos gestes devront être beaucoup plus concrets. Nous devons essentiellement expliquer aux entreprises et aux secteurs comment tirer profit des nouveaux accords commerciaux » et « les aider à nouer des relations avec des clients ou des partenaires possibles sur les marchés étrangers¹⁸⁰ ». Dans le même ordre d'idées, M. Hornby a dit que les accords de libre-échange « [ouvrent] des portes, mais [qu'il] faut aider les entreprises, particulièrement les PME, à les franchir, par divers programmes comme ceux qu'EDC, des organismes gouvernementaux et des associations commerciales ont créés pour former leurs membres à profiter des accords qui ouvrent les marchés¹⁸¹. »

M. Evans a informé le comité qu'EDC avait fait des efforts à cet égard, en se servant par exemple d'enquêtes pour identifier des entreprises qui n'exportent pas, mais qui pourraient être prêtes à le faire dans un avenir rapproché. EDC en aurait identifié environ 20 000 au Canada, et ferait le nécessaire pour les informer au sujet des débouchés qui s'offrent à elles et à propos des solutions de financement qu'EDC met à leur disposition pour les aider à percer des marchés¹⁸². M. Evans a ajouté qu'EDC va déployer une nouvelle initiative de promotion commerciale dans le cadre de l'AECG :

À EDC, nous avons récemment constitué une nouvelle équipe vouée au développement du commerce mondial, dont la principale tâche est de servir de

¹⁷⁸ AEFA, Todd Evans, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ AEFA, Daniel Schwanen, 42^e législature, 1^{re} session, [2 novembre 2016](#).

¹⁸¹ AEFA, Ross Hornby, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).

¹⁸² AEFA, Todd Evans, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).



trait d'union entre des entreprises canadiennes et leurs homologues de l'Union européenne. [...] Nous avons organisé une série de séminaires qui auront lieu dans tout le pays et dont l'objet est principalement de sensibiliser les gens d'affaires aux modalités de fonctionnement de l'Accord économique et commercial global et aux éventuels avantages de cet accord pour leur entreprise et leur secteur. Cette sensibilisation exigera beaucoup de travail¹⁸³.

Enfin, des témoins ont fait valoir que les services de promotion commerciale – comme ceux qu'offrent le Service des délégués commerciaux et EDC – peuvent aider les entreprises à acquérir les connaissances et l'expérience nécessaires pour se lancer plus tard dans des activités commerciales avec l'étranger, un phénomène que M. Schwanen a qualifié d'« apprentissage par l'exportation¹⁸⁴ ».

D. Demeurer partie prenante du système commercial multilatéral

Depuis le lancement du Cycle de Doha, en 2001, qui vise à libéraliser davantage le commerce et à améliorer les perspectives commerciales des pays en développement, les négociations multilatérales au sein de l'OMC n'ont produit que des résultats modestes. Malgré la conclusion des négociations au sujet de l'*Accord sur la facilitation des échanges* (en 2013), l'élargissement de l'*Accord sur les technologies de l'information* (en 2015) et l'engagement pris par les membres de l'OMC à l'égard de l'élimination des subventions à l'exportation des produits agricoles (en 2015)¹⁸⁵, la Déclaration ministérielle de Nairobi adoptée lors de la toute dernière Conférence ministérielle de l'OMC, en décembre 2015, indique que certains membres « ne réaffirment pas les mandats [de négociation] de Doha, car ils estiment que de nouvelles approches sont nécessaires pour obtenir des résultats significatifs dans les négociations multilatérales¹⁸⁶ ». De l'avis de certains observateurs, cette déclaration indique un changement d'orientation, avec un programme moins ambitieux, des négociations plus ciblées et une tentative de la part de certains membres d'ajouter de nouveaux domaines aux pourparlers, notamment l'investissement, la concurrence et le commerce électronique¹⁸⁷.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ AEFA, Daniel Schwanen, 42^e législature, 1^{re} session, [2 novembre 2016](#); AEFA, Ross Hornby, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#); AEFA, Todd Evans, 42^e législature, 1^{re} session, [3 novembre 2016](#).

¹⁸⁵ OMC, [Le paquet de Nairobi](#).

¹⁸⁶ OMC, [Déclaration ministérielle de Nairobi](#), 19 décembre 2015.

¹⁸⁷ Voir, par exemple, « [U.S., Other WTO Members Dispute Meaning of Doha Language in Declaration](#) », *Inside US Trade*, 25 décembre 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; Shawn Donnan, « [Trade talks lead to 'death of Doha and birth of new WTO'](#) », *Financial Times*, 20 décembre 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; et Éric Desrosiers, « [Le cycle de Doha en fin de vie?](#) », *Le Devoir*, 22 décembre 2015.



Comme ils impliquent un nombre de partenaires commerciaux limités, les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux sont considérés comme un moyen pratique et efficace de contrer l'inertie actuelle associée aux négociations multilatérales. Des témoins estiment toutefois que l'OMC devrait demeurer au cœur de la politique commerciale du Canada, comme le pays profite d'un système commercial mondial en bon état. Par conséquent, le gouvernement fédéral devrait d'après eux continuer de prendre une part active aux négociations commerciales multilatérales, malgré les résultats modestes obtenus à l'OMC ces dernières années. Par exemple, M. Wolfe a affirmé que « l'OMC constitue notre accord commercial avec le monde. Tous les commerçants importants en sont membres. Ses ententes englobent les biens, les services et la propriété intellectuelle. Ses principes fondamentaux de multilatéralisme et de non-discrimination ont bien servi le Canada¹⁸⁸. » Dans le même ordre d'idées, M^{me} Citeau a souligné que même si les négociations commerciales multilatérales actuelles n'ont pas donné les résultats escomptés, l'OMC continue d'être la pierre angulaire du commerce international et « demeure la meilleure tribune pour la réalisation de gains mondiaux justes et réciproques en commerce international¹⁸⁹ ».

À l'instar d'autres témoins, M. Ouellet a insisté sur l'importance du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, disant que cela reste « ce qu'on peut trouver de plus solide dans le droit économique international¹⁹⁰ ». Faisant référence à la décision récente de l'OMC au sujet de l'effet de distorsion sur les échanges causé par les exigences américaines relatives à l'étiquetage indiquant le pays d'origine pour le bœuf et le porc, d'autres témoins ont rappelé combien le mécanisme multilatéral de règlement des différends est utile pour protéger les intérêts canadiens¹⁹¹. Des témoins ont ajouté que certaines questions commerciales ne se règlent efficacement qu'au niveau multilatéral et ont fait remarquer, par exemple, que l'élimination des subventions agricoles ne peut se décider dans le cadre d'accords de libre-échange régionaux ou bilatéraux, parce que les producteurs agricoles des pays où ces subventions seraient supprimées continueraient de subir la concurrence de producteurs subventionnés d'autres pays¹⁹².

¹⁸⁸ AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#).

¹⁸⁹ AEFA, Claire Citeau, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#).

¹⁹⁰ AEFA, Richard Ouellet, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#).

¹⁹¹ AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

¹⁹² AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Bernard Colas, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#); AEFA, Claire Citeau, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#); AEFA, Martin Rice, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 4, [13 avril 2016](#); AEFA, Robert Wolfe, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 5, [21 avril 2016](#).



Compte tenu de la pertinence de l'OMC pour le pays, des témoins ont recommandé que le Canada fasse preuve de plus de leadership dans les négociations commerciales multilatérales. M^{me} Steger a déclaré que, tout en préservant sa capacité de négocier des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux lorsqu'il est dans son intérêt de le faire, le Canada devrait faire de l'OMC le « pilier central » de sa politique commerciale. Selon elle, le Canada devrait travailler avec l'UE et des pays aux vues similaires afin de déterminer quelles questions devraient figurer à l'ordre du jour du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales. Pour sa part, M. Van Assche a dit que le Canada devrait être conscient que la multiplication des ententes de libre-échange pourrait miner l'OMC à long terme¹⁹³.

E. Orienter la politique commerciale du Canada à la lumière des données sur le commerce du 21^e siècle

Des témoins ont indiqué au comité qu'il est important de recueillir et d'analyser des statistiques sur le commerce, afin de mieux comprendre comment les entreprises canadiennes participent aux chaînes de valeur mondiales, ainsi que les implications de cette participation sur la politique commerciale du Canada. Ils ont souligné que les statistiques actuelles se concentrent habituellement sur le commerce de marchandises et la balance commerciale, ce qui ne permet pas d'avoir un portrait complet et fidèle des échanges commerciaux au 21^e siècle. Selon des témoins, ces données ne prennent pas en compte de manière exacte le commerce de services, dans les chaînes de valeur mondiales, de sorte que les estimations fondées sur les nouvelles méthodologies semblent indiquer que les exportations canadiennes de services représentent une proportion beaucoup plus grande de la valeur totale des exportations du pays que ce que l'on croyait¹⁹⁴.

Des témoins ont souligné à maintes reprises la nécessité, pour les décideurs et les négociateurs commerciaux, de disposer de statistiques plus précises pour évaluer la performance commerciale réelle du Canada¹⁹⁵. M^{me} Blanchard, par exemple, a dit que pour pouvoir mener des recherches pertinentes sur les chaînes de valeur mondiales et les investissements étrangers dans l'économie canadienne, il faudra être en mesure de suivre

¹⁹³ AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Eugene Beaulieu, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#); AEFA, Ari Van Assche, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [20 octobre 2016](#).

¹⁹⁴ AEFA, Jacqueline Palladini, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [9 mars 2016](#); AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#). Voir aussi Jacqueline Palladini, [Pleins feux sur les services canadiens vendus à l'étranger](#), Le Conference Board du Canada, août 2015.

¹⁹⁵ Voir, par exemple, AEFA, John Weekes, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#); AEFA, Matthew Kronby, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 3, [24 mars 2016](#).



l'activité économique et commerciale avec de nouveaux indicateurs, notamment sur les flux commerciaux à valeur ajoutée plutôt que sur les flux commerciaux bruts¹⁹⁶.

Durant l'étude, des représentants de Statistique Canada ont informé le comité que, malgré les défis que pose la ventilation des données concernant certains flux commerciaux, des initiatives sont en cours pour rendre le Ministère mieux à même de suivre les mouvements des biens et services échangés dans les chaînes de valeur mondiales. Selon Danny Leung, directeur de la Division de l'analyse économique de Statistique Canada, le Ministère est conscient « qu'il faut recueillir ces statistiques et [est] en train d'améliorer ce qui a déjà été fait¹⁹⁷ ».

Quoi qu'il en soit, selon M^{me} Steger, étant donné que la portée des accords commerciaux globaux s'étend à un grand nombre de domaines de politiques et de règlements, les statistiques seules ne peuvent permettre de saisir la pleine mesure des conséquences de ces accords¹⁹⁸.

Des témoins ont suggéré que le Canada, en plus d'évaluer l'incidence économique des accords de libre-échange avant de négocier ou de conclure de telles ententes, devrait envisager d'établir un processus formel d'analyse des effets de ces ententes après leur entrée en vigueur. D'après M. Ciuriak, la Commission européenne commande systématiquement une évaluation du rendement des ententes après cinq ans; selon lui, adopter un tel processus au Canada serait utile parce qu'il permettrait d'analyser les facteurs qui influent sur la performance commerciale du Canada dans le contexte de chacun des accords de libre-échange que le pays a signé¹⁹⁹.

F. Observations du comité

La réussite sur les marchés mondiaux se prépare ici, au pays. En effet, pour soutenir la concurrence internationale, les entreprises canadiennes doivent pouvoir compter sur un environnement intérieur propice à leur expansion. Dans le contexte de la présente étude du comité sur les avantages et les inconvénients de divers aspects des accords de libre-échange, des témoins ont fait état de plusieurs enjeux économiques que le

¹⁹⁶ AEFA, Emily J. Blanchard, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 11, [19 octobre 2016](#).

¹⁹⁷ AEFA, Danny Leung, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 9, [2 juin 2016](#).

¹⁹⁸ AEFA, Debra P. Steger, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [24 février 2016](#).

¹⁹⁹ AEFA, Dan Ciuriak, 42^e législature, 1^{re} session, Fascicule n° 2, [18 février 2016](#). Voir, par exemple, l'[Ex-Post Assessment of EU Free Trade Agreements \(Ex-Post Assessment of Six EU Free Trade Deals\)](#) de 2011, et l'[Ex-post evaluation of the implementation of the EU-Mexico Free Trade Agreement](#) de 2015, (rapport technique provisoire), produits tous les deux pour la Commission européenne [DISPONIBLES EN ANGLAIS SEULEMENT].



gouvernement fédéral devrait considérer pour améliorer la performance économique et commerciale du Canada au 21^e siècle et s'assurer que les Canadiens tirent profit des ententes commerciales. Le gouvernement fédéral doit donc veiller à ce que l'ensemble de ses politiques commerciales, économiques et industrielles, ainsi que celles en matière d'innovation, d'infrastructure, d'éducation et d'immigration, soit aligné de manière à permettre aux entreprises canadiennes de réussir dans l'économie mondiale d'aujourd'hui.

Le gouvernement fédéral devrait également évaluer s'il prend suffisamment les devants pour venir en aide aux secteurs de l'économie canadienne – notamment ceux capables de générer d'importantes retombées ou qui ont atteint une certaine taille –, afin d'optimiser leurs chances de succès sur les marchés étrangers. En évaluant les opportunités et les risques pertinents liés à ces mesures fédérales, il faudrait toujours se demander dans quelle mesure celles-ci offrent un avantage net pour le Canada.

Une des grandes priorités du gouvernement fédéral devrait être de s'attaquer aux obstacles au commerce interprovincial, afin que toutes les entreprises canadiennes soient assujetties aux mêmes règles sur le plan intérieur, ce qui les rendrait plus compétitives sur les marchés mondiaux. À ce propos, le comité tient à saluer le rapport qu'a publié en juin 2016 le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur la question des barrières commerciales intérieures, et accueille favorablement l'accord de principe qu'ont conclu les premiers ministres du Canada en juillet 2016 concernant le remplacement de l'*Accord sur le commerce intérieur* de 1995 par un nouvel « accord de libre-échange canadien ». Le comité espère que cet accord aura pour effet d'éliminer les barrières commerciales entre les provinces et les territoires du Canada.

Dans une économie mondiale centrée sur le savoir, il sera également essentiel d'accroître la capacité d'innovation des entreprises canadiennes, afin de maximiser les débouchés à la fois au pays et sur les marchés étrangers. Le comité croit que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans la promotion d'une culture axée sur l'innovation au Canada. Il doit donc s'assurer que les politiques fédérales aident les innovateurs canadiens à se mesurer à leurs concurrents sur la scène internationale, et à le faire depuis le Canada. L'innovation doit être au cœur des priorités du gouvernement fédéral et la pierre angulaire d'une politique commerciale moderne, compte tenu de l'importance qu'ont de nos jours les actifs incorporels dans le commerce international. Le comité attend donc avec intérêt de passer en revue les mesures contenues dans le plan d'action en matière d'innovation qu'élabore le ministre de l'Innovation, des Sciences et du



Développement économique²⁰⁰, et espère que ces mesures tiendront compte de l'orientation internationale des industries innovantes.

Compte tenu de ces considérations, le comité recommande:

Que, étant donné que les accords de libre-échange ne garantissent pas la réussite des entreprises canadiennes sur le marché mondial, le gouvernement du Canada veille à ce que des politiques coordonnées sur le commerce international, le commerce intérieur, l'innovation, les infrastructures, l'éducation et d'autres secteurs applicables jettent les bases économiques sur lesquelles peuvent s'appuyer les entreprises et les travailleurs canadiens pour tirer le maximum des accords de libre-échange.

Le système de commerce international administré par l'OMC peut être vu comme l'accord commercial du Canada « avec le monde ». Même si le Canada a conclu des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux qui s'appliquent à une part importante de ses échanges internationaux, beaucoup des dispositions que contiennent ces accords reprennent des règles commerciales multilatérales. L'OMC est la pierre angulaire d'un système d'échanges juste; elle contribue à l'instauration d'un environnement commercial mondial plus prévisible, cohérent et fondé sur des règles. Tout comme les témoins qu'il a entendus sur le sujet, le comité considère le fonctionnement du mécanisme de règlement des différends de l'OMC comme étant essentiel pour assurer la protection des intérêts du Canada. Même si les négociations multilatérales sont au point mort en ce moment, l'OMC doit demeurer au cœur de la politique commerciale du Canada. Le comité presse donc le gouvernement fédéral de jouer un rôle de chef de file dans l'établissement des priorités à mettre à l'ordre du jour du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales.

La promotion du commerce est loin de se limiter à la signature d'accords de libre-échange. Les services de promotion du commerce jouent un rôle déterminant pour faciliter l'accès des entreprises canadiennes – et particulièrement des PME – aux débouchés sur les marchés étrangers et inciter les entrepreneurs à s'intéresser au commerce international. Le comité croit que les efforts fédéraux de promotion du commerce doivent permettre aux entreprises d'avoir accès aux débouchés dès qu'un accord de libre-échange entre en vigueur.

²⁰⁰ Gouvernement du Canada, [Bâtir un Canada inclusif et novateur](#), communiqué, 14 juin 2016.



Afin d'améliorer le degré de préparation et la cohérence des services fédéraux de promotion du commerce dès l'entrée en vigueur d'un nouvel accord de libre-échange, le comité croit que chaque nouvel accord devrait être accompagné d'une « stratégie de mise en œuvre de l'accord de libre-échange » accessible au public et indiquant les mesures fédérales destinées à aider les entreprises canadiennes à tirer profit de l'accord, ainsi que les initiatives visant à atténuer les éventuels effets préjudiciables sur les travailleurs et secteurs canadiens affectés. Par conséquent, le comité recommande :

Que le gouvernement du Canada, suivant la signature d'un accord de libre-échange, mais avant sa ratification, publie une « stratégie de mise en œuvre de l'accord de libre-échange ». Cette stratégie devrait énoncer les mesures prises par le gouvernement fédéral dans deux domaines : d'une part les mesures élaborées pour aider les entreprises canadiennes à profiter de l'accord (notamment les mesures en matière de promotion du commerce), et d'autre part les mesures élaborées pour atténuer les effets potentiellement négatifs de l'accord (notamment les programmes de transition pour les travailleurs, secteurs et régions du Canada touchés).

En outre, pour garantir un degré de préparation élevé et la cohérence des services fédéraux de promotion du commerce dès l'entrée en vigueur d'un nouvel accord de libre-échange, le comité recommande :

Que, parmi les mesures fédérales devant faire partie d'une « stratégie de mise en œuvre d'un accord de libre-échange », le gouvernement du Canada crée un groupe de travail composé de représentants des ministères et organismes fédéraux compétents. Ce groupe de travail, qui se mettrait en branle immédiatement après la signature d'un accord de libre-échange, mais avant son entrée en vigueur, devrait coordonner les initiatives fédérales destinées à aider les entreprises canadiennes à profiter de l'accord, notamment les efforts de promotion du commerce. Il consulterait également les intervenants concernés, dont les associations d'affaires ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux, et les informerait de la mise en œuvre des initiatives fédérales.

Enfin, compte tenu de l'importance du commerce international dans la prospérité économique du Canada, le gouvernement fédéral devrait encourager les initiatives permettant d'obtenir une analyse plus exacte et complète des flux commerciaux et de mieux comprendre comment les entreprises canadiennes participent aux chaînes de valeur mondiales. Dans ce contexte, le comité souligne le grand intérêt que présentent les initiatives de recherche de Statistique Canada pour améliorer les données sur le commerce; il recommande donc :



Que le gouvernement du Canada accélère les travaux de recherche dirigés par Statistique Canada et destinés à fournir une analyse plus exacte et complète de la participation des entreprises canadiennes aux chaînes de valeur mondiales.

Pour mener des négociations commerciales éclairées et déterminer si les accords commerciaux que le Canada a négociés – et négocie – servent au mieux les intérêts du pays, il faut pouvoir se baser sur des données fiables. De l’avis du comité, pour conduire des négociations commerciales avisées et faire en sorte de renforcer la confiance du public à propos de l’importance des accords de libre-échange pour la croissance et la prospérité du pays, le gouvernement fédéral devrait instaurer un processus formel d’analyse et de communication des coûts et avantages de ces accords pour le Canada, avant leur ratification et quelques années après leur mise en œuvre. Le comité recommande donc :

Qu’avant la ratification d’un accord de libre-échange, le gouvernement du Canada fasse état publiquement des retombées éventuelles de cet accord sur le plan économique et de la main-d’œuvre ainsi que du point de vue environnemental, social ou autre. De plus, cinq ans après la ratification de l’accord, le gouvernement devrait demander une ou des évaluations indépendantes afin d’analyser les retombées de l’accord et en faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes. Les rapports en question devraient décrire en détail la méthodologie d’analyse utilisée et indiquer clairement les avantages et les coûts de l’accord pour le Canada.

Enfin, le comité estime que l’accès à de meilleures données et aux leçons tirées de la mise en œuvre d’accords de libre-échange antérieurs serait non seulement utile pour élaborer de manière judicieuse la politique commerciale du pays, mais serait également pertinent dans la conception des mesures d’ajustement pour s’assurer que les accords de libre-échange offrent un avantage net pour le Canada.



CONCLUSION

Le présent rapport est le fruit d'une vaste étude sur les avantages et les inconvénients associés aux différents aspects des accords de libre-échange. Étant donné la gamme très étendue des enjeux économiques, sociaux et politiques liés, directement ou indirectement, à la négociation et à la mise en œuvre d'accords de libre-échange, le rapport se concentre sur les principaux points qu'ont abordés les témoins tout au long de l'étude. Le comité reconnaît toutefois que la plupart des sujets traités dans ce rapport pourraient faire l'objet d'études parlementaires distinctes, dans le but d'éclairer la négociation et la mise en œuvre d'ententes commerciales.

L'étude du comité a révélé que le Canada se sert des accords de libre-échange pour faciliter la participation des entreprises canadiennes au commerce international, étant donné que ces entreprises comptent sur les ententes commerciales pour diversifier leurs débouchés, se mesurer à leurs concurrents sur un pied d'égalité, avoir accès aux intrants dont elles ont besoin, et stimuler la productivité et l'innovation. Les accords de libre-échange – et tout particulièrement les accords globaux – semblent également être un moyen, pour les entreprises canadiennes, d'entrer plus facilement dans les chaînes de valeur mondiales qui façonnent maintenant le commerce international et l'économie mondiale.

Compte tenu de l'importance du commerce international pour le pays, le comité voit les accords de libre-échange comme un levier de prospérité économique, mais reconnaît du même souffle que les entreprises canadiennes doivent pouvoir compter sur un environnement intérieur leur permettant d'exploiter au mieux les débouchés que leur offrent ces accords de libre-échange. Plusieurs témoins ont aussi rappelé que les accords de libre-échange – et la libéralisation des échanges en général – supposent que l'on accepte des compromis susceptibles d'avoir des effets négatifs sur certains secteurs et travailleurs. Le comité estime que ces effets ne peuvent être ignorés et doivent être atténués de manière appropriée. Le comité tient également à insister sur la nécessité, pour le gouvernement fédéral, de faire preuve de plus de transparence pendant qu'il négocie des ententes commerciales.

Lorsqu'il examinera les recommandations formulées dans le présent rapport, le gouvernement ne devra pas perdre de vue que le Canada n'est pas à l'abri de la montée du protectionnisme qui se manifeste dans plusieurs autres pays développés. Les politiques destinées à aider les Canadiens à profiter au maximum des opportunités qu'offrent les



LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE : UN LEVIER DE PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE

accords de libre-échange et celles nécessaires pour s'attaquer adéquatement aux défis et préoccupations que suscitent ces accords doivent être menées de front pour dissiper les sentiments protectionnistes et permettre à tous les Canadiens de tirer davantage profit des bienfaits du commerce international.



ANNEXE – LISTE DES TÉMOINS

18 février 2016

À titre personnel :

Pierre Marc Johnson, avocat-conseil, Lavery Avocats.

Ciuriak Consulting Inc. :

Dan Ciuriak, directeur.

À titre personnel :

Eugene Beaulieu, professeur, Département d'économie et directeur, Politique économique internationale, Université de Calgary.

24 février 2016

À titre personnel :

Debra P. Steger, professeure titulaire, faculté de droit - Section common law, Université d'Ottawa;

John Weekes, conseiller principal d'affaires, Commerce international, Bennett Jones Ottawa;

John Curtis, agrégé supérieur de recherche, Institut C.D. Howe et Centre international pour le commerce et le développement durable et membre exécutif, École de politique publique, Université de Calgary.



25 février 2016

Affaires mondiales Canada :

Kirsten Hillman, sous-ministre adjointe par intérim, Accords commerciaux et négociations;

Steve Verheul, négociateur commercial en chef (Canada-Union européenne);

Matthew Smith, directeur, Propriété intellectuelle commerciale.

9 mars 2016

À titre personnel :

Richard Ouellet, professeur titulaire en droit international économique, Faculté de droit et Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval;

Gus Van Harten, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York;

Michael Geist, Chaire de recherche du Canada en droit d'Internet et du commerce électronique et professeur titulaire, Faculté de droit - Section common law, Université d'Ottawa.

Le Conference Board du Canada :

Jacqueline Palladini, économiste principale, Centre du commerce mondial du Conference Board du Canada.

24 mars 2016

À titre personnel :

Jim Balsillie, ancien président et co-chef de la direction de Research In Motion (RIM);

Bernard Colas, avocat et associé, Colas Moreira Kazandjian Zikovsky LLP (CMKZ);

Matthew Kronby, avocat et associé, Commerce et investissement international et transactions commerciales étrangères, Bennett Jones Toronto.



13 avril 2016

Alliance canadienne du commerce agroalimentaire :

Claire Citeau, directrice générale;

Martin Rice, membre du Conseil de direction et directeur exécutif, Conseil canadien du porc.

À titre personnel :

Jim Stanford, professeur industriel Harold Innis en économie, Université McMaster et conseiller économique, Unifor.

14 avril 2016

Emploi et Développement social Canada :

Anthony Giles, sous-ministre adjoint, Politique, Règlement des différends et Affaires internationales, Programme du travail;

Rakesh Patry, directeur général, Affaires internationales et intergouvernementales du travail, Programme du travail.

20 avril 2016

Innovation, Sciences et Développement économique Canada :

Paul Halucha, sous-ministre adjoint délégué, Secteur de la politique stratégique;

Mark Schaan, directeur général, Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique stratégique.

21 avril 2016

À titre personnel :

Barry Sookman, associé, McCarthy Tétrault;

Robert Wolfe, professeur, École des études sur les politiques publiques, Université Queen's et attaché de recherche, Institut de recherche en politiques publiques.



4 mai 2016

À titre personnel :

L'honorable Yves Fortier, C.P., avocat, Cabinet Yves Fortier.

Congrès du travail du Canada :

Hassan Yussuff, président;

Pierre Laliberté, économiste principal.

5 mai 2016

Manufacturiers et Exportateurs du Canada :

Mathew Wilson, vice-président principal, Politique nationale.

19 mai 2016

Association canadienne des importateurs et exportateurs :

Joy Nott, présidente.

Conseil canadien des affaires :

Brian Kingston, vice-président, Politiques internationale et budgétaire.

Centre canadien de politiques alternatives :

Stuart Trew, rédacteur principal, *The Monitor*.

2 juin 2016

À titre personnel :

Beverly Lapham, professeure d'économie, Département d'économie, Université Queen's;

Daniel Treffer, titulaire de la Chaire de recherche du Canada Ruth Grant sur la compétitivité et la prospérité, professeur d'économie de l'entreprise, École de gestion Rotman, Université de Toronto.



Statistique Canada :

Beiling Yan, économiste chercheuse principale, Division de l'analyse économique;

John Baldwin, conseiller spécial, Division de l'analyse économique;

Danny Leung, directeur, Division de l'analyse économique;

Éric Boulay, directeur adjoint, Division du commerce et des comptes internationaux.

9 juin 2016

À titre personnel :

Roberto Bendini, administrateur principal, Département thématique, Parlement européen;

Marika Armanovica, administratrice, Secrétariat de la Commission du commerce international, Parlement européen.

Innovation, Sciences et Développement économique Canada :

Gerard Peets, directeur général, Industries de la fabrication et des sciences de la vie;

Colette Downie, directrice générale, Direction générale des Industries de l'automobile et des transports;

Krista Campbell, directrice générale, Direction générale des Technologies de l'information et des Communications;

Mark Schaan, directeur général, Direction générale des politiques-cadres du marché, Secteur de la politique stratégique.

19 octobre 2016

Universités Canada :

Paul Davidson, président.

À titre personnel :

Emily J. Blanchard, professeure agrégée en administration des affaires.



Deloitte :

Michel Brazeau, leader national du secteur public, Consultation;

Duncan Sinclair, vice-président, Deloitte Canada, Consultation.

20 octobre 2016

À titre personnel :

Ari Van Assche, directeur du département et professeur agrégé, Département d'affaires internationales, HEC Montréal.

2 novembre 2016

Institut C.D. Howe :

Daniel Schwanen, vice-président à la recherche.

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante :

Monique Moreau, directrice, Affaires nationales.

3 novembre 2016

GE Canada :

Ross Hornby, vice-président, Relations gouvernementales et politiques, GE Canada.

À titre personnel :

Dan Breznitz, président des études sur l'innovation et codirecteur de la politique d'innovation, École Munk des affaires internationales, Université de Toronto.

Exportation et développement Canada :

Todd Evans, premier conseiller.