

Canada : la libéralisation du commerce interprovincial

Sept ans après l'adoption d'un nouvel accord de libre-échange pancanadien, le commerce interprovincial n'a guère progressé. Si quelques avancées ont été enregistrées, les plus importantes barrières en matière de mobilité du travail, de commerce de produits agroalimentaires, de transport de fret, d'accès aux marchés publics, de fiscalité et de protection sociale subsistent, grevant chaque année le PIB nominal canadien de 4,4% et 7,9% selon les études.

Sept ans après son entrée en vigueur, l'accord de libre-échange pancanadien a permis quelques avancées mineures en matière d'harmonisation réglementaire

La libéralisation du commerce intérieur constitue un levier de croissance documenté de longue date. Statistique Canada estimait en 2017 que les barrières interprovinciales équivalaient à 6,9% de droits de douane. Un résultat qui ne semble pas avoir évolué depuis : le *think tank* MacDonald-Laurier estimait en 2022 qu'une libéralisation complète du commerce intérieur accroîtrait le PIB nominal de 75 Md€ à 140 Md€ à long terme, soit entre 4,4% et 7,9% du PIB. Deloitte estimait pour sa part en 2021 que l'élimination des barrières permettrait d'accroître le PIB nominal de 3,3%, soit 54 Md€, les recettes fiscales de 4,4%, le salaire moyen des Canadiens de 5,5% et le profit moyen des entreprises canadiennes de 2% (*Annexe I, Tab 1*). Scotiabank estimait encore en 2022 que les barrières interprovinciales faisaient perdre 15 Md CAD (11 Md€) de recettes fiscales annuelles. La libéralisation est au demeurant largement soutenue par les PME : selon une enquête de la Fédération des entreprises canadiennes indépendantes (FCEI), qui représente 90 000 PME canadiennes, 90% des PME interrogées pensent qu'il est prioritaire d'éliminer les barrières interprovinciales, 86% estiment qu'elles limitent l'extension des activités d'une entreprise à d'autres provinces et 73% considèrent qu'elles entravent leur productivité.

Afin d'éliminer les barrières de commerce interprovinciales, le gouvernement fédéral et les treize provinces ont mis en place un nouvel Accord de libre-échange canadien (ALEC) en juillet 2017. L'ALEC innove par rapport à l'ancien Accord sur le commerce intérieur, qui datait de 1995, en ce qu'il renverse la logique : les flux de biens et services interprovinciaux, d'investissement et d'accès aux marchés publics ne sont plus soumis à des barrières réglementaires, sauf exceptions. Ces dernières sont toutefois nombreuses, ce qui en limite la portée : il y en avait 303 en 2017 et il en reste 291 en 2024 (*Annexe II*). Environ 40% des exceptions concernent l'exclusion de certaines filières des marchés publics, 12% concernent la mobilité de la main-d'œuvre et les 48% restants concernent certaines filières et produits (agroalimentaire, services sociaux, etc.). L'ALEC a été amendé à deux reprises : en 2019 pour permettre la modification de la liste des exemptions et en 2024 pour inclure le cannabis récréatif à la portée de l'accord (cf. *Annexe III – organisation de l'Accord de libre-échange canadien*).

À ce jour, l'ALEC a permis quelques avancées en matière d'harmonisation réglementaire. Entre juillet 2017 et mai 2024, 13 accords de conciliation ont été conclus entre les provinces et le gouvernement fédéral, dont les trois-quarts en 2018 et 2019. Ces derniers concernent notamment l'harmonisation des règles de production et de commercialisation de produits de santé (trousse de soins, protection de l'ouïe), les équipements de protection de chantier et un alignement des Codes du bâtiment, renégocié tous les 5 ans à l'échelon pancanadien, puis adopté individuellement par les provinces. 7 des 13 accords ont pleinement été mis en œuvre par l'ensemble des provinces : le Manitoba est la seule province à les avoir tous ratifiés tandis que le Nouveau-Brunswick (5 accords non ratifiés), l'Île-du-Prince-Édouard (3) et Terre-Neuve-et-Labrador (3) sont derrière (cf. *Annexe III sur le suivi de la mise en œuvre des différents accords*).

Les principaux obstacles au commerce interprovincial demeurent, conduisant certaines provinces à prendre des initiatives en ordre dispersé

Les plus importantes barrières n'ont toujours pas été éliminées. Statistique Canada relève que le poids moyen du commerce interprovincial dans le commerce total des provinces est resté stable, à 42%, entre 2017 et 2022 (cf. *Annexe I, Tab.2*). A titre de comparaison, les exportations intra-UE représentent en 2023 62% des exportations européennes, contre 59% en 2019. Selon la FCEI, les entreprises canadiennes sont limitées dans leur expansion pancanadienne avant tout par l'absence de reconnaissance mutuelle des certifications pour plus d'une centaine de professions réglementées (juridiques, comptables, de la santé, des services sociaux et de la construction), ainsi que par le peu de progrès dans la reconnaissance mutuelle des régimes d'assurances des accidents du travail. Dans l'agroalimentaire, l'obligation d'obtenir une licence fédérale pour la commercialisation des aliments dans plusieurs provinces limite les échanges. La plupart des provinces continuent également de facturer des droits d'enregistrement aux entreprises d'autres provinces. À l'exception de l'Alberta, les provinces maintiennent l'exclusion de certains secteurs aux entreprises d'autres provinces pour les marchés publics. Les différentes règles provinciales en matière de fret par camion (limite de poids, dimension du camion) alourdissent les coûts sur les chaînes d'approvisionnement. Toujours selon la FCEI, le Québec et le Nouveau-Brunswick ont les barrières interprovinciales les plus importantes au Canada (*Annexe IV*).

Un exemple concret de ces barrières concerne certainement le secteur des vins et spiritueux. Les boissons alcoolisées sont soumises à un monopole provincial, chargé de l'importation, de la gestion et de la vente d'alcool. Le groupe de travail spécifique au commerce de l'alcool a introduit en 2019 un plan d'action provinces-fédéral sur sa libéralisation. Ce plan prévoyait la fin des

limites d'importations interprovinciales pour usage personnel et la création d'une plateforme de commerce électronique interprovincial pour pouvoir acheter de l'alcool mis en vente dans d'autres provinces. A ce jour, la seule avancée concerne la fin des limites d'importation d'alcool pour la consommation personnelle lorsque les particuliers passent d'une province à l'autre en transport (à l'exception du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador). Les expéditions interprovinciales restent interdites dans toutes les provinces sauf le Manitoba ; la Nouvelle-Ecosse, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique permettent les expéditions pour les vins et spiritueux au cas par cas.

En l'absence de progrès tangibles au niveau pancanadien, certaines provinces prennent des initiatives plus ponctuelles. Des accords interprovinciaux se superposent à l'ALEC : par exemple, les quatre provinces atlantiques (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse, Terre-Neuve-et-Labrador et Ile-du-Prince-Edouard) ont un accord de libre-échange signé en 1996, tandis que les provinces de l'Ouest (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan) ont signé un accord en 2010 (*Annexe V*). Au titre de ces accords, les provinces de l'Ouest ont mutuellement reconnu leurs normes de commercialisation pour les biens en 2019 et ont mutuellement éliminé en 2020 les droits d'enregistrement interprovinciaux pour les entreprises qui font des affaires dans ces provinces. Les provinces atlantiques ont quant à elles lancées en mai 2023 un registre commun pour permettre aux médecins et aux chirurgiens d'exercer librement en s'acquittant d'une cotisation annuelle. D'autres provinces font le choix de l'action unilatérale : l'Ontario a adopté en 2023 une loi établissant un cadre pour permettre aux professionnels de santé des autres provinces d'exercer en Ontario, suivi de l'Alberta. Le Manitoba et la Saskatchewan ont adopté entre 2022 et 2023 des mesures pour obliger leurs administrations à répondre en moins d'un mois à une demande d'enregistrement pour les travailleurs d'un emploi réglementé (médecins, ingénieurs, etc.) d'une autre province. Enfin, l'Alberta et la Saskatchewan mènent depuis 2023 un projet-pilote sur deux ans de libéralisation du commerce d'aliments dans la ville de Lloydminster, coupée en deux par la frontière interprovinciale.

Le gouvernement fédéral essaye de stimuler l'accord

Le gouvernement fédéral a annoncé fin 2022 un nouveau plan d'action en matière de commerce intérieur. L'ancien ministre des Affaires intergouvernementales, Dominic LeBlanc, a dévoilé en décembre 2022 un plan d'action fédéral en cinq volets : 1) un examen général de l'ALEC et notamment de l'impact économique des 291 exceptions prévues en annexe de l'ALEC ; 2) le lancement d'un centre de données et d'information sur le commerce intérieur par Statistique Canada ; 3) la multiplication des efforts de promotion du commerce interprovincial et le lancement d'une plateforme pour signaler les problèmes en matière d'accès au commerce intérieur ; 4) le financement de travaux de recherche et d'enquêtes de terrain auprès des entreprises pour cerner les obstacles au commerce interprovincial et identifier des pistes pour les éliminer ; 5) le renforcement du Secrétariat du commerce intérieur et de la Table de conciliation et de coopération en matière de réglementation pour renforcer l'efficacité des efforts sur l'harmonisation réglementaire interprovinciale. À ce jour, le gouvernement fédéral a avancé sur le lancement en avril 2024 du centre de données sur le commerce interprovincial de Statistique Canada, qui permet au grand public et aux chercheurs d'avoir accès aux données sur le commerce de biens et de services interprovincial ainsi que sur la mobilité de la main-d'œuvre.

De manière alternative à l'ALEC, le gouvernement fédéral cherche désormais à mettre en place un « cadre fédéral sur la reconnaissance mutuelle » en matière de commerce de biens et de services. L'idée de reconnaissance mutuelle des normes provinciales est apparue pour la première fois dans le budget fédéral 2023 avec l'« engagement » d'une création prochaine d'une feuille de route. En théorie, les provinces reconnaîtraient leurs normes respectives en matière de commerce de biens et de services, sans chercher à les modifier. Cette idée a été reprise par les Premiers provinciaux et le Premier ministre lors du Conseil de la fédération en 2023 : ils ont appelé les TCCR à « accélérer les travaux visant la conception d'un mécanisme de reconnaissance mutuelle des réglementations par liste négative ». Dans son budget 2024, le gouvernement fédéral a réitéré sa volonté de faire avancer ce projet.

Le Chef du Service économique régional – Morgan Larhant

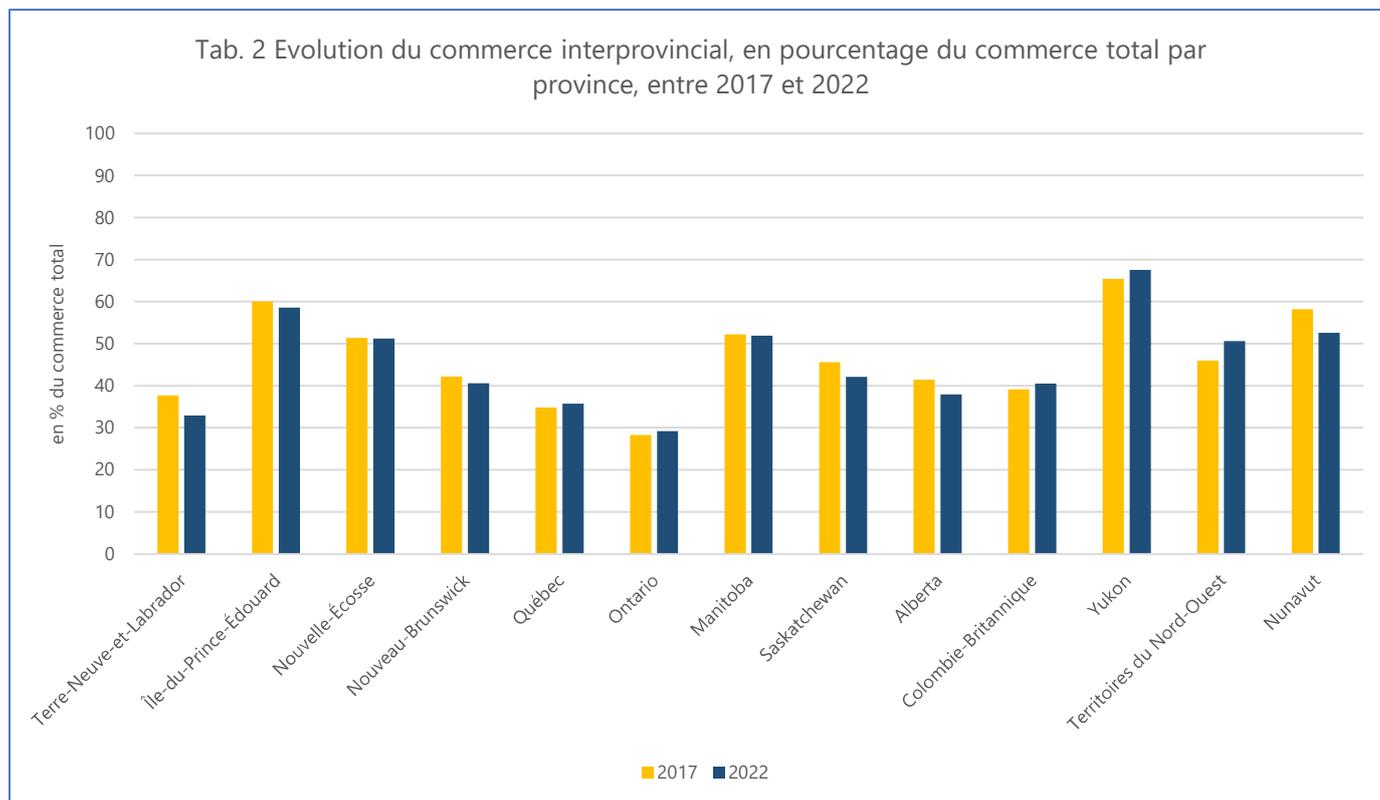
Annexe I – Le poids du commerce interprovincial de biens et services, en pourcentage du commerce total des provinces, est resté inchangé depuis l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange canadien (Source : Statistique Canada, 2024 : Deloitte, 2021)

Tab. 1 Effets de l'élimination des barrières interprovinciales par province calculé pour l'année 2022 (source : Deloitte 2021)

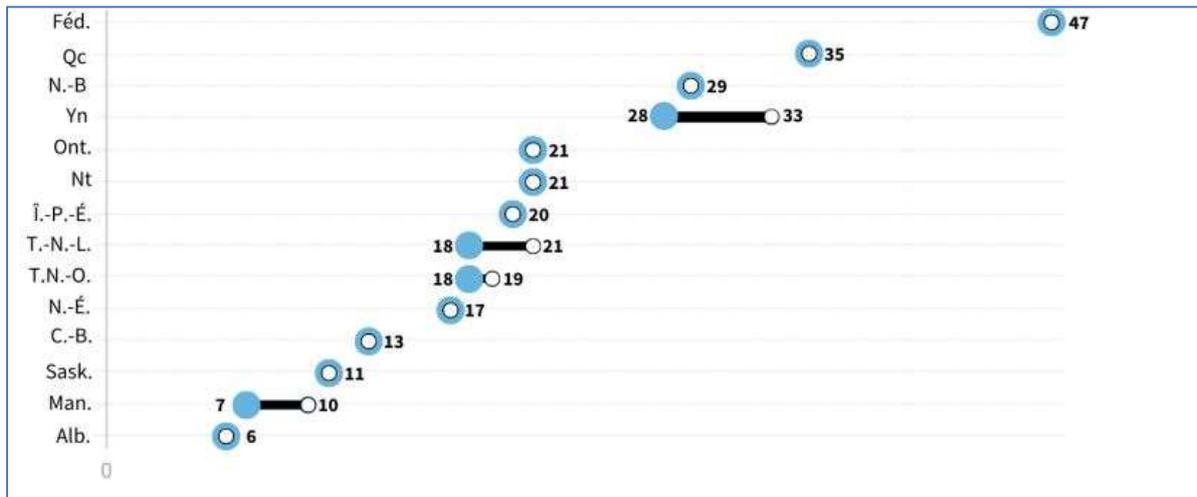
Province	Gains PIB nominal en %	Gains PIB en Md CAD	Gains recettes fiscales en Md CAD
Alberta	+3.2%	11.1	1
Colombie-Britannique	+2.8%	7.6	1.7
Manitoba	+7.1%	4.8	1
Nouveau Brunswick	+6%	2	0.4
Terre-Neuve-et-Labrador	+12.8%	4.3	1
Nouvelle-Ecosse	+4.8%	2	0.4
Ontario	+2.9%	23.1	5.1
Île-du-Prince-Édouard	+16.2%	1.1	0.2
Québec	+4.6%	18.7	4.1
Saskatchewan	+5.1%	4.4	1
Territoires du Nord-Ouest	+7.5%	0.5	0.1
Yukon	+6.9%	0.1	0.04
TOTAL		79,7	16

Notes : Pas de données pour le Nunavut

Tab. 2 Evolution du commerce interprovincial, en pourcentage du commerce total par province, entre 2017 et 2022



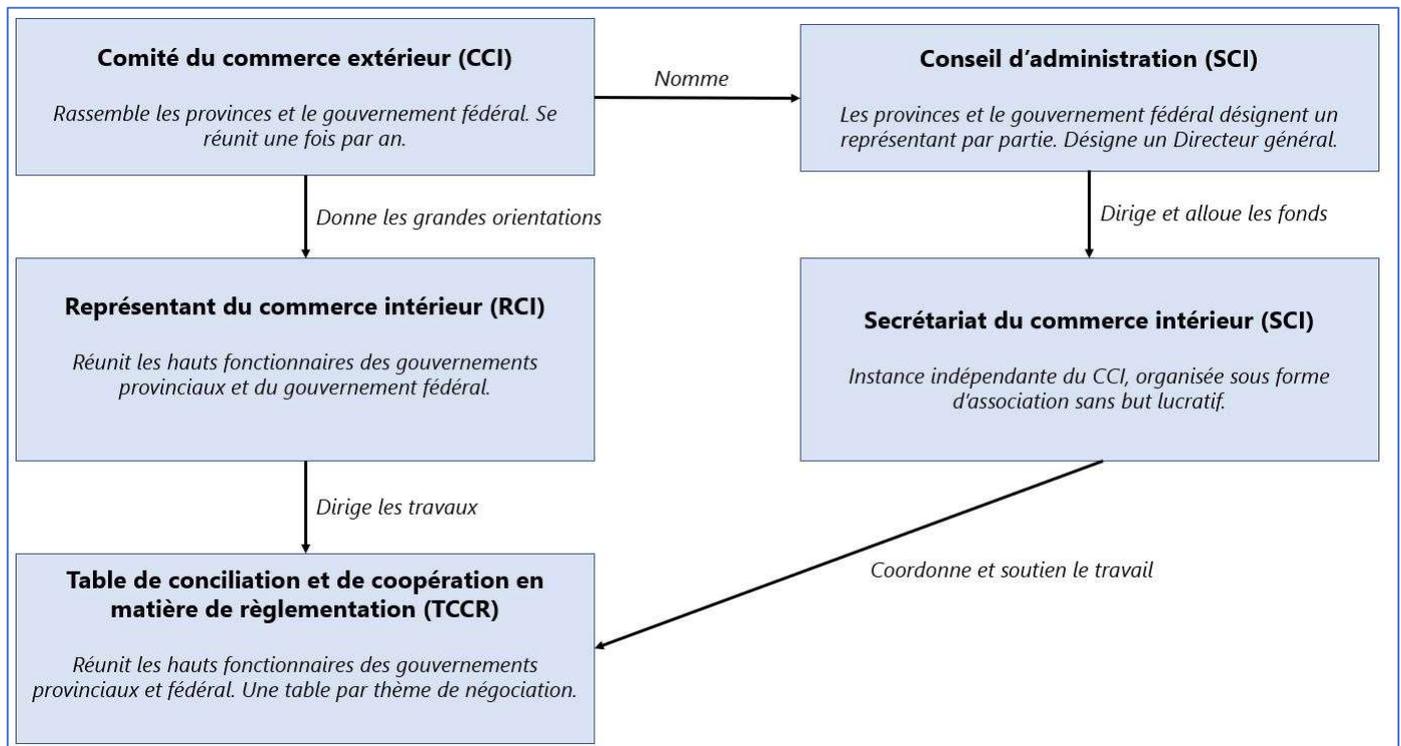
Annexe II – Décompte des exemptions prévues dans l'Accord de libre-échange canadien par province et évolution depuis 2017 (source : rapport annuel 2023 de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, 2023)



Notes : en blanc, 2017 ; en bleu, 2023.

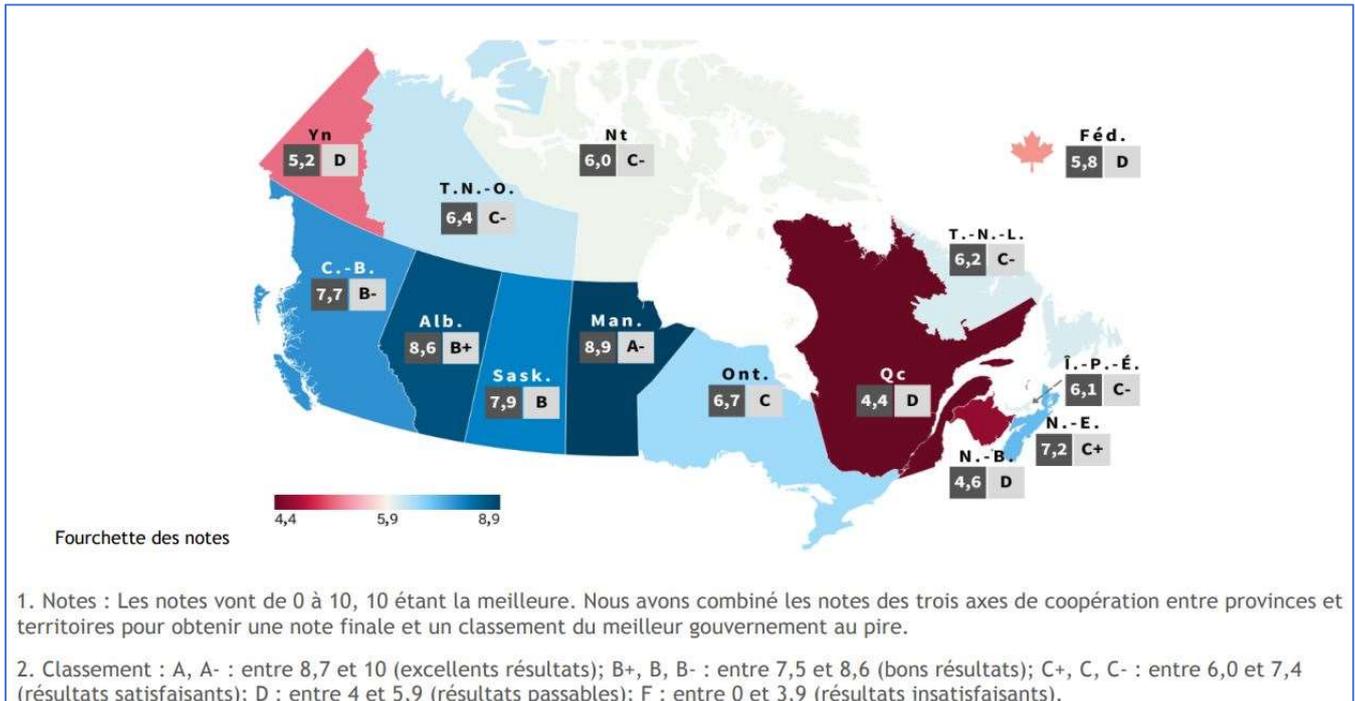
Annexe III – Organes de contrôle et de mise en application des dispositions de l'Accord de libre-échange canadien (Source : rapport 2023 de l'Accord de libre-échange canadien)

L'ALEC est constitué d'un organe exécutif, le Comité du commerce intérieur (CCI), qui se réunit une fois par an afin d'examiner les progrès réalisés ; les Représentants du commerce intérieur (RCI) regroupent des hauts fonctionnaires qui dirigent les groupes de travail de conciliation réglementaire (les « Tables de conciliation et de coopération en matière de réglementation » - TCCR) ; le Secrétariat du commerce intérieur (SCI), agit au titre d'instance de coordination et de soutien auprès des groupes de travaux sectoriels ; un conseil d'administration dirige le SCI et approuve les fonds alloués aux travaux de l'ALEC.



Annexe IV – Evaluation de la coopération entre provinces sur l'élimination des barrières interprovinciales (ALEC et autres accords interprovinciaux hors ALEC) (source : Fédération canadienne des entreprises indépendantes, 2023)

Fig. 1 Notation (entre 0 et 10) du niveau de coopération et de mise en application de l'accord de libre-échange canadien



Notes: Les notes attribuées à chaque province sont définies selon 3 critères : 1) le nombre d'exception provinciales dans l'ALEC (pondération à 40%) ; 2) le poids des obstacles au commerce intérieur (pondération à 20%) et 3) l'avancement de la mise en œuvre des accords de conciliation signés (pondération à 20%).

Tab. 1 Détail de la notation selon les trois axes définis par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes (FCEI)

Province ou territoire	I. Total des exceptions à l'ALEC en 2023 (40 %)		II. Obstacles au commerce intérieur (20 %)		III. État d'avancement de la mise en œuvre des accords de conciliation (40 %)		Note et classement globaux	
	Note	Classement	Note	Classement	Note	Classement	Note	Classement
Man.	9,7	A	5,4	D	10,0	A	8,9	A-
Alb.	10,0	A	4,0	D	9,5	A	8,6	B+
Sask.	8,3	B	4,0	D	9,5	A	7,9	B
C.-B.	7,6	B-	4,1	D	9,6	A	7,7	B-
N.-É.	6,2	C-	4,4	F	9,6	A	7,2	C+
Ont.	4,8	D	5,6	D	9,2	A	6,7	C
T.N.-O.	5,9	D	2,0	F	9,1	B+	6,4	C-
T.-N.-L.	5,9	D	1,6	F	8,8	B	6,2	C-
Î.-P.-É.	5,2	D	2,9	F	8,6	B	6,1	C-
Nt	4,8	D	2,0	F	9,1	B+	6,0	C-
FÉD. ³	2,1	F			9,6	B-	5,8	D
Yn	2,4	F	3,0	F	9,1	B+	5,2	D
N.-B.	2,1	F	2,9	F	7,9	B	4,6	D
Qc	0,0	F	3,6	F	9,2	A-	4,4	D

Remarques
1. Notes : Les notes vont de 0 à 10, 10 étant la meilleure. Nous avons combiné les notes des trois axes de coopération entre provinces et territoires pour obtenir une note finale et un classement du meilleur gouvernement au pire.
2. Classement : A, A- : entre 8,7 et 10 (excellents résultats); B+, B, B- : entre 7,5 et 8,6 (bons résultats); C+, C, C- : entre 6,0 et 7,4 (résultats satisfaisants); D : entre 4 et 5,9 (résultats passables); F : entre 0 et 3,9 (résultats insatisfaisants).
3. Le gouvernement fédéral est noté sur deux axes : le total des exceptions à l'ALEC en 2021 (selon le nombre d'exceptions relatives à l'approvisionnement qu'il maintient) et l'état de mise en œuvre des accords de conciliation. La même pondération a été donnée aux deux axes (50 % chacun), car il n'était pas possible d'analyser les obstacles.

Annexe V – Listes des accords de libre-échange interprovinciaux hors ALEC

Accord	Signataires	Année	Portée et objectifs
Agreement on the Opening of Public Procurement	Nouveau Brunswick, Québec	1993	Ouverture des marchés publics sur la base de la réciprocité.
Atlantic Procurement Agreement	Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Ecosse, Île-du-Prince-Édouard	1996	Ouverture des marchés publics sur la base de la réciprocité.
Trade, Investment and Labour Mobility Agreement	Colombie-Britannique, Alberta	2007	Éliminer les obstacles au commerce, à l'investissement ou à la mobilité de la main-d'œuvre ; favoriser l'accès à l'information et aux programmes pour faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et la création d'entreprises interprovinciales ; promouvoir le développement durable.
Partnership Agreement on Regulation and the Economy	Nouveau Brunswick, Nouvelle-Ecosse	2009	Renforcer la compétitivité et améliorer la productivité du travail en harmonisant les réglementations sur les professions réglementées
Trade and Cooperation agreement	Québec, Ontario	2009	Éliminer les obstacles au commerce interprovincial ; favoriser la mobilité de la main-d'œuvre, l'accès marchés publics, aux transports, aux services financiers, à l'agriculture et soutenir la transition écologique
New West Partnership Trade Agreement	Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan	2010	Inspiré du <i>Trade, Investment and Labour Mobility Agreement</i> : suppression des barrières interprovinciales par la reconnaissance mutuelle ou la conciliation des règles affectant le commerce, l'investissement ou la mobilité de la main-d'œuvre

N.B : Le Manitoba est la seule province canadienne (hors territoires) à ne pas être couverte par un accord de libre-échange interprovincial hors ALEC.

Annexe VI – Suivi de la mise en place des accords de conciliation provinces-territoires-gouvernement fédéral dans le cadre de l'ALEC (source : rapport annuel 2023 de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, 2023)

Note et classement	Man.	N.-É.	C.-B.	Féd.	Sask.	Alb.	Ont.	Qc	Yn	T.N.-O.	Nt	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-B.
	10 A	9,6 A	9,6 A	9,6 A	9,5 A	9,5 A	9,2 A	9,2 A	9,1 A	9,1 A	9,1 A	8,8 A-	8,6 B+	7,9 B
1. Trousse de premiers soins	MO (10)	MO (10)	MO (10)	EC (5)	EC (5)	MO (10)								
2. Protection de l'ouïe*	MO (10)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	EC (5)	MO (10)								
3. Vêtements de flottaison individuels*	MO (10)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	EC (5)	MO (10)								
4. Protection de la tête, des pieds et des yeux*	MO (10)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	EC (5)	MO (10)								
5. Formation en secourisme	MO (10)	MO (10)	EC (5)	S. O.	EC (5)	MO (10)	EC (5)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	EC (5)
6. Équipement de protection contre les chutes	MO (10)	MO (10)	MO (10)	S. O.	S. O.	MO (10)	EC (5)	MO (10)						
7. Pneus simples à bande large*	MO (10)													
8. Reconnaissance professionnelle des conducteurs de camion (formation pour les débutants)	MO (10)	EC (5)	MO (10)	S. O.	S. O.	MO (10)	MO (10)	EC (5)	EC (5)	MO (10)	MO (10)	EC (5)	EC (5)	EC (5)
9. Codes du bâtiment*	MO (10)													
10. NEC pour équipement sous pression	MO (10)	MO (10)	MO (10)	S. O.	S. O.	EC (5)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	EC (5)	EC (5)	EC (5)	MO (10)	EC (5)
11. Normes d'efficacité énergétique pour les appareils électroménagers	MO (10)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	MO (10)	S. O.	MO (10)	MO (10)	S. O.	EC (5)				
12. Marquage de sites aquacoles*	S. O.	MO (10)	S. O.	MO (10)	MO (10)	S. O.	MO (10)	S. O.	S. O.					
13. Étiquetage des produits de l'aquaculture biologique*	S. O.	S. O.	S. O.	MO (10)	MO (10)	S. O.								
14. Inspection de la catégorie des fruits et légumes frais*	S. O.	S. O.	S. O.	MO (10)	MO (10)	S. O.								
15. Registre des entreprises	MO (10)	EC (5)	EC (5)	EC (5)	EC (5)	EC (5)	EC (5)							
16. Articles remboursés*	MO (10)	S. O.	S. O.	MO (10)	MO (10)	S. O.	MO (10)	MO (10)	S. O.					
Nombre d'éléments mis en œuvre	13	12	11	11	10	10	11	11	9	9	9	9	8	7
Nombre d'éléments en cours	0	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	5

Légende/Notation : Mis en œuvre (MO) = 10 points - le gouvernement répond aux exigences de l'accord; En cours (EC) = 5 points - soit le gouvernement est en voie de signer l'accord, soit il l'a signé, mais ne répond pas encore à ses exigences; Sans objet (S. O.) - le gouvernement n'a pas participé à l'accord ou n'avait pas de réglementation à concilier; aucune note n'est donnée s'il n'y a pas de réglementation à harmoniser ou si une justification acceptable est fournie.

* Élément mis en œuvre par l'ensemble des provinces et territoires participants.

† Au pays, les Codes du bâtiment sont mis à jour tous les cinq ans; un plan a été mis en œuvre pour respecter les obligations des codes existants et assurer l'adoption automatique des futurs codes S. O.

Sources : site Web de l'Accord de libre-échange canadien; correspondance avec des responsables gouvernementaux.