



CANADIAN INTERNATIONAL COUNCIL
CONSEIL INTERNATIONAL DU CANADA

Résumé

The 9 Habits of Highly Effective Resource Economies: Lessons for Canada

Scieurs de bois et porteurs d'eau ont mauvaise image depuis que Josué a jeté un sort aux Gabaonites, les condamnant à exécuter ces tâches. Il subsiste au Canada un peu de cette malédiction biblique. Poissons et fourrures, bois et minéraux ont certes façonné le pays, mais pendant une grande partie du XXe siècle, on a souvent considéré que ces ressources naturelles relevaient d'une économie désuète qu'il fallait délaissier au profit du brillant avenir promis par les hautes technologies.

Cet avenir ne s'est pas matérialisé. Le boom mondial des matières premières, impulsé dès 2003 par l'industrialisation et l'urbanisation des économies émergentes, a plutôt redonné beaucoup d'importance aux secteurs des ressources naturelles. C'est ainsi que l'an dernier, l'une de ces ressources constituait la première marchandise exportée vers chacun des grands partenaires commerciaux du Canada. Ce retour inattendu explique en bonne partie que nos gouvernements aient tardé à comprendre la nécessité d'une approche de développement ciblée et concertée pour répartir la richesse entre les régions mais aussi entre les générations.

Le boom actuel se prolongera un certain temps, mais il en viendra inévitablement à s'essouffler, en même temps que l'impulsion en faveur d'une politique nationale à long terme. Et nous serons tout aussi mal préparé quand viendra le prochain boom. Les producteurs d'énergie, de minéraux et de produits forestiers sentent aujourd'hui la pression de la demande mondiale. Demain, c'est du côté de l'eau et de l'agriculture qu'on la ressentira, avec une classe moyenne qui totalisera mondialement 3,2 milliards d'habitants en 2020 contre les 1,8 milliard actuels. Sans parler des ressources de l'Arctique, dont le développement soulève un ensemble de défis qui réclament une nouvelle approche.

Ce rapport traite des enjeux auxquels le Canada doit s'attaquer pour se doter d'une politique proactive plutôt que réactive. Ses neuf recommandations tiennent compte des questions les plus souvent citées dans quelque 160 entretiens avec des représentants des gouvernements, de

l'industrie et du monde universitaire au Canada mais aussi en Australie, au Chili, en Finlande, en Norvège, en Suède et en Grande-Bretagne. Si la Norvège y est souvent citée en exemple, aucun de ces pays n'offre un modèle intégralement applicable chez nous. Mais tous offrent des leçons négligées dans un débat canadien restreint et partisan, souvent mal informé et presque entièrement centré sur les sables bitumineux albertains. Nos ressources sont pourtant une « poule aux œufs d'or, rappelle John Hancock, conseiller à l'Organisation mondiale du commerce, mais nous ne cessons de nous quereller à leur propos ».

Des querelles en tout genre, qu'il s'agisse de chamailleries intergouvernementales sur les revenus des ressources ou l'intérêt de les vendre à prix fort. Or, dans un discours prononcé à Calgary en septembre 2012, le gouverneur de la Banque du Canada Mark Carney a martelé qu'il est « clairement avantageux pour le Canada » de vendre ses matières premières à prix élevé. Mais il a ajouté ce conseil clé, qui va dans le sens du présent rapport : « Au lieu de débattre de l'intérêt d'ajustements inévitables à notre économie de ressources, nous devrions déterminer comment en minimiser les inconvénients et en maximiser les avantages pour tous les Canadiens. »

Le ciel ne nous tombera pas sur la tête si nous maintenons notre approche ad hoc du développement des ressources au sens large. Mais sans leadership ni collaboration, nous pourrions rater l'occasion de devenir en la matière une superpuissance appliquant une gestion rentable et responsable qui ferait la fierté des Canadiens et l'envie des autres pays.

Recommandation n° 1

Les gouvernements canadiens doivent démontrer qu'ils gèrent les fonds publics de façon responsable. Tous les niveaux gouvernementaux qui tirent des recettes des ressources non renouvelables doivent cesser d'en disposer comme de revenus à dépenser et les considérer plutôt comme un capital à épargner ou investir. Chaque province ou territoire touchant des recettes de ces ressources doit établir (si ce n'est déjà fait) un fonds du patrimoine provincial. Ottawa doit faire de même pour ces recettes qu'il reçoit des territoires, tout en envisageant de verser dans un fonds les recettes de l'impôt sur les bénéfices directement liés aux ressources non renouvelables. Traiter ainsi les recettes de l'exploitation des ressources se répercuterait bien au-delà de la fiscalité. Cela pourrait atténuer la volatilité du taux de change due aux mouvements du prix des marchandises, stabiliser l'économie entre les cycles de boom et de récession, simplifier la péréquation et créer à long terme une source de revenus d'investissement.

Recommandation n° 2

« Comment faire plus avec ce que nous avons déjà ? » : cette question doit guider toute politique gouvernementale sur les ressources. Et s'il revient aux entreprises de trouver des réponses, le

gouvernement doit leur assurer de solides fondations sous forme de systèmes modernes d'infrastructure, de recherche et d'éducation, tout en évitant que son action n'entrave la croissance d'industries à valeur ajoutée.

Recommandation n° 3

Si le Canada ne veut plus être bûcheron ou porteur d'eau et souhaite ajouter, retirer et créer de la valeur autour de ses ressources, il doit favoriser la recherche collaborative entre gouvernements, universités et industries. Ottawa et les provinces doivent ainsi centrer le financement de la recherche-développement sur des projets participatifs unissant des groupes d'entreprises et des établissements universitaires, en s'inspirant des meilleures idées appliquées notamment en Australie, en Finlande et au Chili. Quant aux initiatives à petite échelle comme le Centre for Mining Innovation in Canada, FPInnovations et la Canadian Oil Sands Innovation Alliance, elles serviront de modèles à des actions nationales d'envergure.

Recommandation n° 4

Le Canada devrait créer une taxe nationale sur le carbone sans incidence fiscale. Cela sans attendre les États-Unis mais en dressant dès maintenant un plan qui intègre des mesures frontalières assurant à nos entreprises de ne pas subir de désavantage concurrentiel. On donnerait ainsi plus de certitudes à nos entreprises tout en leur offrant l'incitation qu'elles attendent pour développer les produits et processus verts en demande de plus en forte dans le monde. Cette démarche doit être menée en consultation et en collaboration avec les entreprises et les provinces.

Recommandation n° 5

Le Canada devrait consentir des efforts soutenus à la diversification de ses échanges et investissements, en mettant à profit sa réussite sur le marché américain pour devenir un solide acteur commercial international. Ce qui nécessite de réexaminer sa politique commerciale mais aussi toutes mesures influant sur la taille et la compétitivité de nos entreprises. En l'absence de progrès dans les pourparlers sur le commerce multilatéral via l'OMC, le Canada devrait privilégier les négociations avec un maximum de pays, comme ceux du Partenariat transpacifique, et aller au-delà de la Chine pour éviter l'erreur passée de mettre tous ses œufs dans le même panier. Ottawa peut aider nos entreprises à intégrer les chaînes de valeur mondiales en supprimant des obstacles et en concluant d'intéressantes ententes commerciales et d'investissement.

Recommandation n° 6

Les entreprises de ressources font partie d'industries mondiales. Pour être compétitif, nous avons donc besoin d'entreprises qui sont des acteurs internationaux ou peuvent le devenir. Les gouvernements doivent ainsi modifier les lois, surtout en matière de valeurs mobilières, qui entravent l'émergence de tels acteurs. Imposer des limites arbitraires aux investissements étrangers nuirait vraisemblablement à nos entreprises de ressources en augmentant le risque de représailles étrangères et en décourageant les investissements étrangers au pays. Tout investissement étranger n'est évidemment pas le bienvenu, surtout si l'investisseur ne fonctionne pas sur une base commerciale ou si le Canada ne reçoit pas un traitement réciproque sur son marché. Mais lorsqu'on refuse d'éventuels investissements, il faut en expliquer les raisons de façon publique et transparente.

Recommandation n° 7

En matière de ressources, le Canada doit offrir une aide internationale plus cohérente et focalisée et maximiser son impact en collaborant avec d'autres donateurs comme la Norvège et l'Australie. Cette aide doit privilégier la réduction de la pauvreté et améliorer la gestion des ressources dans le pays bénéficiaire. Pour joindre le geste à la parole, le Canada devrait lancer une initiative de transparence dans les industries extractives.

Recommandation n° 8

Le recours excessif aux travailleurs temporaires a des conséquences négatives à long terme et ne règle pas les causes profondes de la pénurie de main-d'œuvre, dont plusieurs sont nationales. Toute solution durable nécessite de bien coordonner le fonctionnement du système éducatif et de l'industrie, de mieux informer les femmes et les Canadiens autochtones et d'accueillir les immigrants non pas comme travailleurs temporaires mais comme résidents permanents qui contribueront à la société.

Recommandation n° 9

Le Canada a besoin d'un plan national qui rassemble tous les efforts consentis au développement de ses ressources naturelles, de manière à produire des avantages durables et soutenus pour tout le pays. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient à cet effet collaborer à un projet global qui déterminera les écarts à combler en infrastructures, protection environnementale, diversification commerciale, éducation, immigration, technologies et secteurs de soutien, tout en détaillant comment y arriver selon des objectifs et des délais réalistes. Ottawa devrait lancer et diriger la discussion sans toutefois la dominer.

The full report is available at www.opencanada.org/9-habits (English only)

CONTACT:

For further information or to schedule an interview with the author, please contact:

Shannon Snow

416.946.7210

ssnow@opencanada.org

The Canadian International Council (CIC) is The Canadian International Council (CIC) is Canada's foreign relations council. It is an independent, member-based council established to strengthen Canada's role in international affairs. The CIC reflects the ideas and interests of a broad constituency of Canadians who believe that a country's foreign policy is not an esoteric concern of experts but directly affects the lives and prosperity of its citizens. The CIC uses its deep historical roots, its cross-country network, and its active research program to advance debate on international issues across academic disciplines, policy areas, and economic sectors. The CIC's digital media platform, OpenCanada.org, is Canada's hub for international affairs. The CIC's research program is managed by the national office in Toronto. Its 16 branches across Canada offer CIC members speakers' programs, study groups, conferences, and seminars.