

Colloque OIFQ
Regards sur l'environnement d'affaires en foresterie

26 mai, 2016, Hôtel Plaza Québec

**« Négociations commerciales et conflits commerciaux: les risques
d'aller jouer dans la cour des grands »**

Par Carl Grenier

Présence de l'équipe de négociation U.S. à Ottawa aujourd'hui même, 26 mai 2016

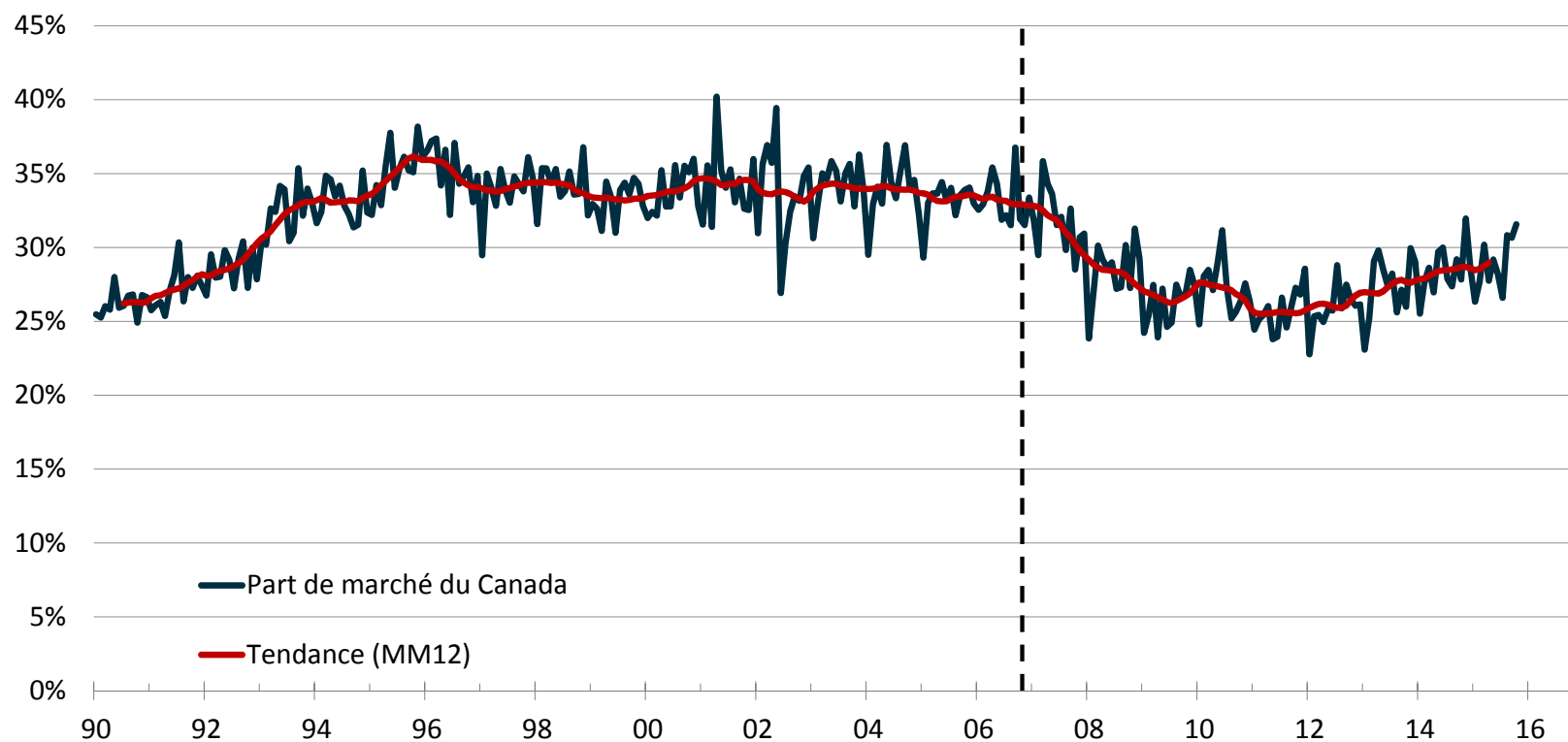
- Ces rencontres ont débuté il y a déjà plusieurs mois, sous la pression de la C.B.
- Le **but de l'équipe américaine** est connu: amener le Canada à accepter un nouvel ABR, plus restrictif que le dernier; **la menace est également connue**, c'est le déclenchement de **Lumber V**, elle aussi **plus raide que Lumber IV**, comme l'annonce l'enquête sur le **papier surcalendré**, qui applique de nouvelles « normes »...
- Jusqu'ici, la **stratégie américaine** a fonctionné à merveille, les parties canadiennes ayant passé les dernier mois à négocier entre elles, devant le refus de la partie américaine (entendre la Coalition, et son porte-parole, le gouvernement américain)
- Nous avons déjà joué dans ce film, un **“remake”** qui n'en finit pas de revenir sur nos écrans à intervalles plus ou moins réguliers (MOU de 1986, ABR de 1996, ABR de 2006) (*Lumber I* de 1984, *Lumber II* de 1986, *Lumber III* de 1994, *Lumber IV* de 2005)
- Comment en sommes-nous arrivés là, et y-t-il moyen de **briser l'enchaînement de ces attaques américaines** visant à nous sortir de leur marché en période de basse conjoncture?

Coûts directs de l'ABR de 2006: 3,7 milliards \$CDN

Source des données: Affaires mondiales Canada

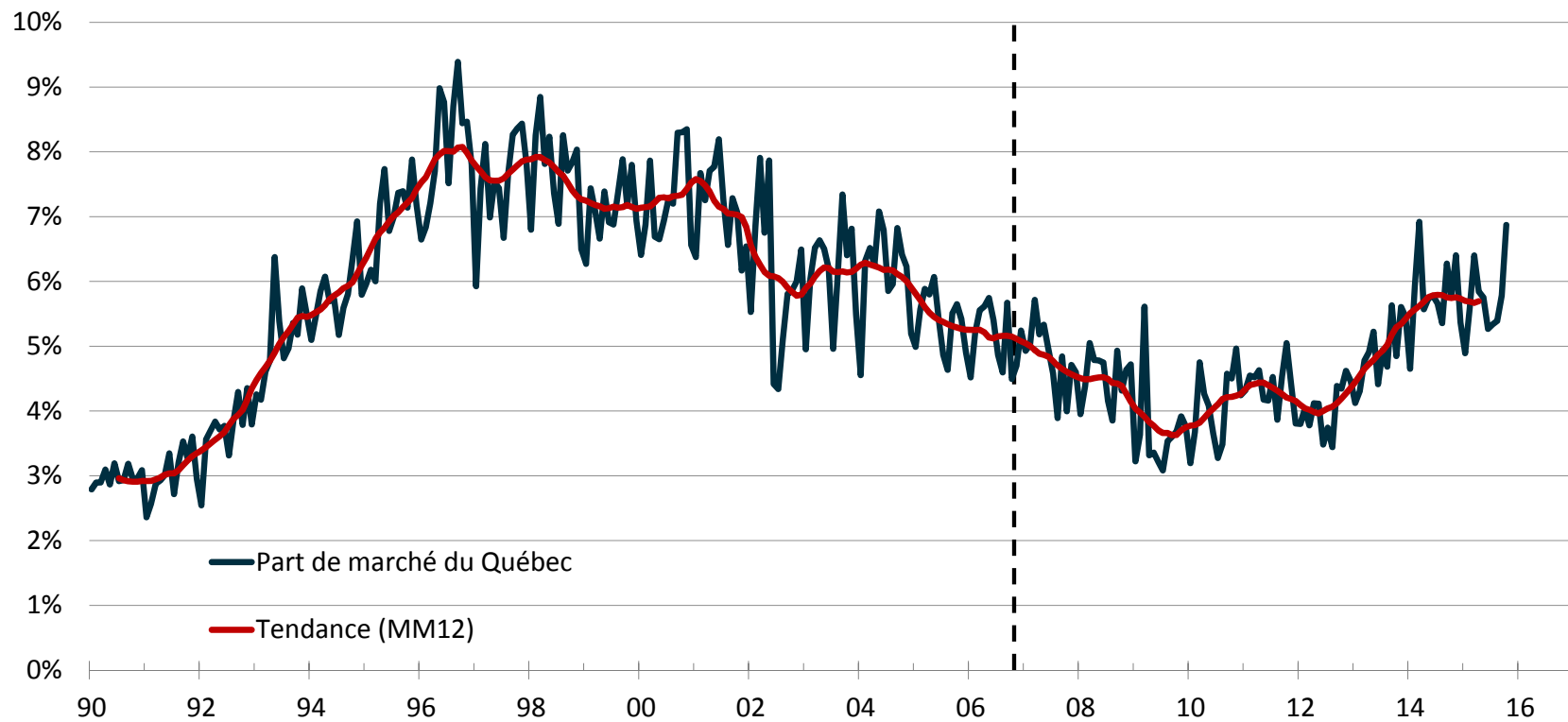
Province	Taxe fédérale perçue \$CDN	Dépôts cédés (Annexe 2- C. de l'ABR de 2006)	US \$
Colombie-Britannique	1,741,310,668	<i>Coalition (CFLI)</i>	500M
Alberta	285,982,981	<i>Habitat for Humanity</i>	100M
Québec	191,920,054	<i>American Forest Foundation</i>	150M
Ontario	79,940,615	<i>United States Endowment for Forestry and Communities</i>	200M
Saskatchewan	5,449,361	<i>Binational Industry Council</i>	40M
Manitoba	3,317,546	<i>Dispute Resolution</i>	10M
TOTAL	2,307,921,225	TOTAL	1000M

Évolution de la part de marché du Canada par rapport à la consommation américaine de bois d'œuvre résineux (-17% sous l'ABR DE 2006)



Source : Statistique Canada (Base de données sur le commerce international), WWPA, calcul DDM

Évolution de la part de marché du Québec par rapport à la consommation américaine de bois d'œuvre résineux

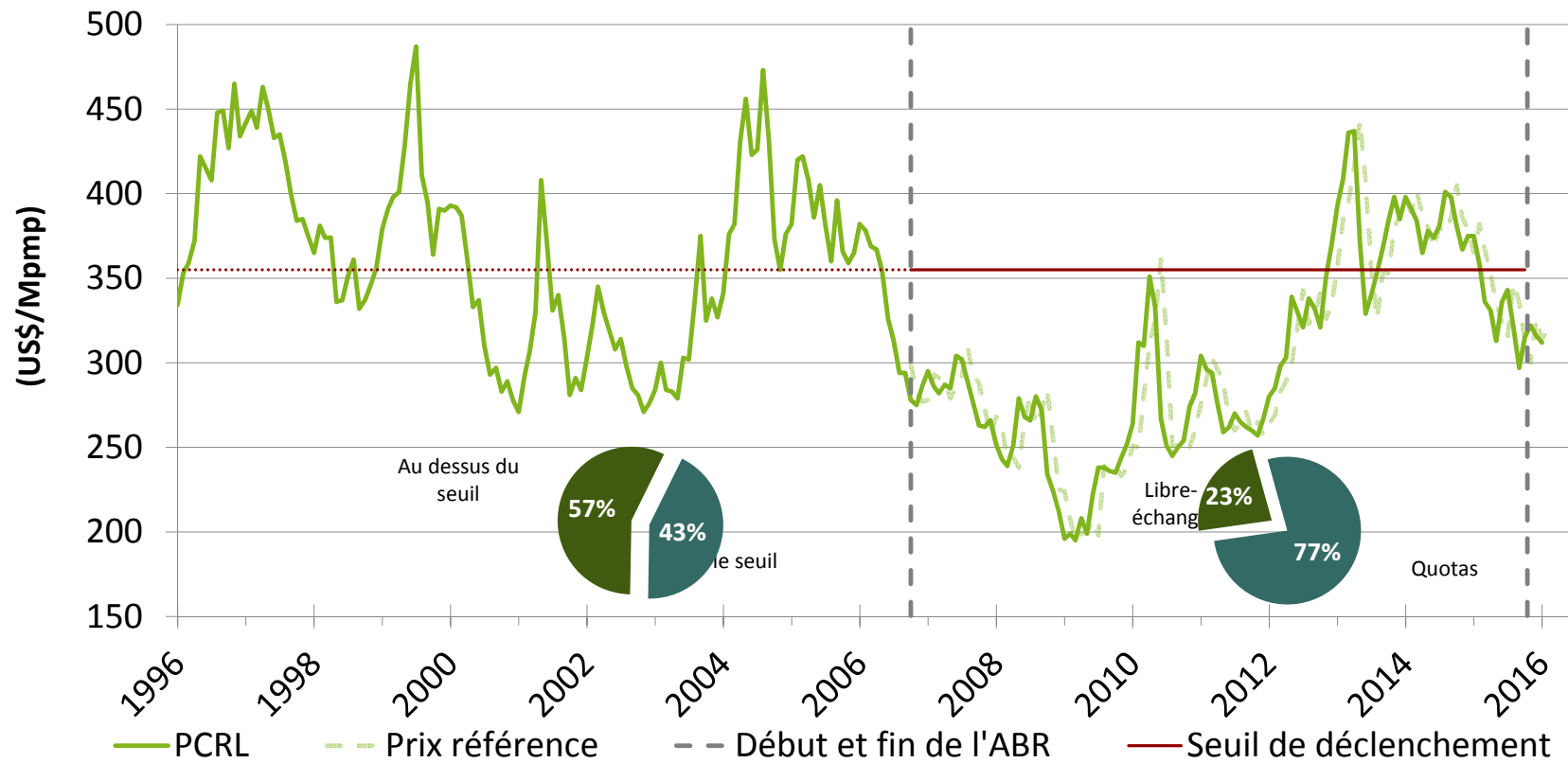


Source : Statistique Canada (Base de données sur le commerce international), WWPA, calcul DDM

Anticipations...le passé garant de l'avenir, ou comment le gouvernement du Québec voyait l'ABR de 2006

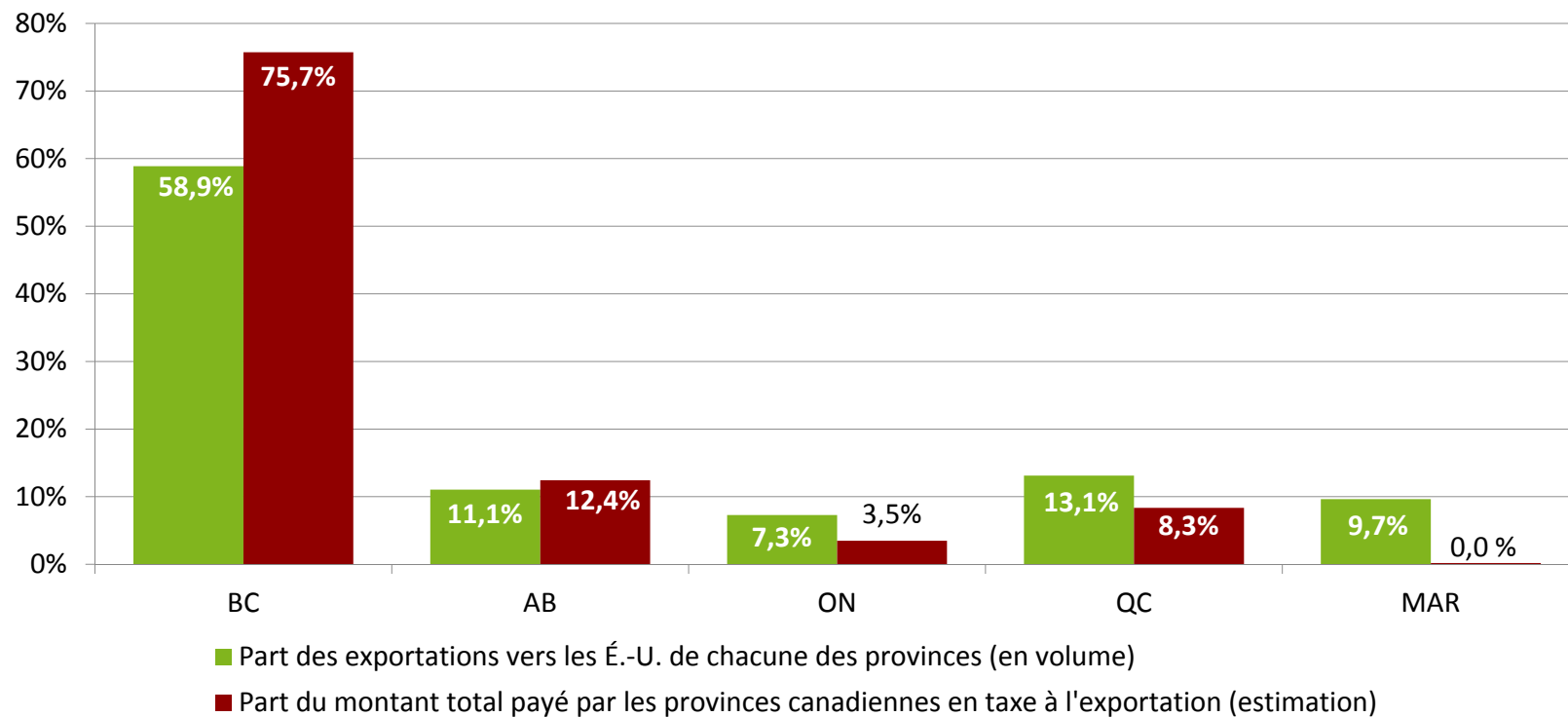
- « Les prévisions de l'industrie montrent que **cette situation (libre-échange) sera en vigueur la moitié du temps**, puisque les prix sont généralement assez élevés aux États-Unis »
 - **P.M. Johnson**, entrevue au quotidien Le Devoir, au lendemain de l'entente de principe, 28 avril **2006**
- « (...) les économistes nous disent au cours d'une période de sept à neuf ans, on peut estimer que **pendant 40 % de cette période, on vivra une situation d'authentique libre-échange** puisque les prix seraient à peu près de 355 \$ pour mille pmp »
 - **P.M. Johnson**, témoignage au Comité permanent du commerce international, Chambre des Communes, 21 août **2006**

Prix de référence *Random Lengths*



Source : *Random Lengths*, calcul DDM

Répartition des exportations et du montant total payé en taxe à l'exportation sur la durée de l'ABR (oct. 06 - oct. 15)



Source : Statistique Canada (Base de données sur le commerce international), Estimation DDM

Les producteurs de la C.B. ont investi massivement aux États-Unis

	Capacité		# de scieries		Total
	US	Canada	US	Canada	
Canfor	23%	77%	10	13	23
Interfor	68%	32%	14	5	19
West Fraser	37%	63%	15	12	27
Eacom	-	100%	-	7	7
Tembec	-	100%	-	7	7
Resolu	-	100%	-	16	16

Source: PFR

Les trois premiers épisodes

- **1982-83 : Lumber I.**
 - Échec de la première Coalition à se protéger des importations sous la clause de **sauvegarde**
 - Échec de la première Coalition à obtenir des **droits compensateurs**: les **subventions** mesurées par ITA sont de **minimis (moins de 0,5%)**, donc non-compensables
- **1986 : Lumber II**
 - La **nouvelle Coalition**, sous la même loi qu'en 1983, avec les mêmes allégations de subventionnement, obtient des **droits compensateurs préliminaires de 15%**
 - Le Canada, en pleine négociation de libre-échange avec les Etats-Unis, décide d'un règlement hors-cours, et impose une **taxe à l'exportation de 15%**, MOU of 1986)
 - À la demande de la Colombie-Britannique, **cet accord est résilié par le Canada en 1991**, ce qui déclenche la troisième enquête
- **1992-1994: Lumber III**
 - L'ITA trouve un taux préliminaire de subvention de **14,48% (3,78% pour le Québec)**, qui sera raboté à **6,51% (0,01 pour le Québec) en détermination finale** et rejeté par le groupe spécial de l'ALÉNA, qui rejette également la *détermination de dommage de l'ITC*
- **1996: ABR de 1996**
 - Après une trêve (libre-échange) de 2 ans, le Canada accepte un **quota et une taxe à l'exportation** pour 5 ans

Lumber IV : reprise des hostilités

- La **4ème enquête** sur le bois d'oeuvre a été lancée le **2 avril 2001**, immédiatement à la fin de l'ABR de 1996
- Une **plainte en dumping** s'est ajoutée à la plainte habituelle de **subventionnement**
- Le Département du Commerce (ITA) a déterminé une **marge de dumping de 8.43%**, et une marge de **subventionnement de 18.79%**, pour un **total de 27.2%**
- La Commission du Commerce international (ITC) n'a pas pu conclure qu'il y avait préjudice, seulement **une menace de préjudice**
- Le Canada a porté ces décisions en **appel à l'OMC et à l'ALÉNA** (7 causes)
- Le Canada a également entrepris de **négoier un règlement du litige en parallèle**

Les deux bouts de la lorgnette: le marché américain est primordial pour le Canada, mais les importations canadiennes ne sont pas perçus comme importantes par les États-Unis

- **L'énorme dépendance de l'économie canadienne:** en 2005, **83.9% des exportations** totales canadiennes de marchandises allaient aux États-Unis, ce qui représentait environ **37.7% de notre PIB**
- Vu du côté américain, ces **exportations**, d'une valeur totale de **\$366 milliards en 2005**, ne comptaient que pour **11.6% de leurs importations totales**, ou **2.2% de leur PIB...**
- La **valeur totale des importations américaines de biens** en 2005 était de \$1,727 milliards U.S., ou **13.1% de leur PIB**
- **Les cas précis où nos parts de marché sont beaucoup plus importantes** (le bois d'oeuvre avec 34% en 2005, 28% en 2010...) sont vus comme aberrants, et **nourrissent des soupçons de concurrence déloyale...**

Thémis ou Hermès ?

- Le “**gros bon sens**” et les **impératifs politiques** internes comme externes **poussent à la négociation** pour régler les conflits commerciaux
- Vu l'**asymétrie des rapports Canada/États-Unis**, et la **nature du système politique américain**, ce **réflexe** est malheureusement **presque toujours néfaste** aux intérêts canadiens (voire aux intérêts de n'importe quel tiers pays exportant aux États-Unis, avec l'exception possible de l'Union européenne)
- **Négocier en parallèle de l'approche juridique compromet inévitablement celle-ci**, et contamine en retour un éventuel règlement négocié

Le chapitre 19: une amélioration majeure

- **Essence même de l'ALÉ/ALÉNA**, créé à l'insistance du Canada pour régler les différends commerciaux (subventionnement/dumping) plus rapidement et plus équitablement que par les mécanismes judiciaires américains (CIT, CAFC) considérés comme biaisés systématiquement contre les intérêts étrangers
- L' article 1904.14 stipule que « les règles devront être conçues de manière à produire des **décisions finales** en deçà de **315 jours** de la demande de constitution d'un groupe spécial ». Avec l'ALÉ (1989), le gouvernement du Canada concluait que les règlements des différends seraient
 - **plus équitables**: la piètre performance de la *Court of International Trade (CIT)* était notoire (reconnue plus tard par la *Court of Appeals for the Federal Circuit (CAFC)*);
 - **plus rapides**: avec l'appel à la **CAFC**, les jugements prenaient en moyenne **1 210 jours** (315 jours visés par le Ch. 19);
 - **moins chers**: moins de motions, moins de brefs, pas d'appel de 2e instance.

Le chapitre 19 à l'épreuve de la réalité

Au début de l'ALÉ, le Chapitre 19 a fonctionné largement comme prévu:

- **11 des 14 disputes** (1989-1992) **réglées dans les délais** (315 jours);
- Appels plus fréquents (50% vs 20% pour les 4 années précédant l'ALÉ) des exportateurs canadiens;
- Le **taux de succès** des appels canadiens était passé de 1/3 à 2/3.

L'assaut américain contre le chapitre 19 de l'ALÉNA/ORD de l'OMC

Les autorités américaines (sous la pression des groupes d'intérêts) mènent une campagne sans relâche depuis le milieu des années '90 pour:

- Établir la **plus grande déférence** possible des groupes spéciaux envers les agences;
- **Rétrécir les assises juridiques** des décisions des groupes spéciaux;
- **Simplifier les tests juridiques**
- **Réduire le fardeau de la preuve des agences**
- User de tous les moyens possibles et imaginables(notamment l'utilisation de la procédure de contestation extraordinaire comme mécanisme d'appel) pour retarder les décisions
- Finalement, **refuser d'appliquer une décision finale** (bois d'œuvre 2005)
- Refus récents d'autoriser la prolongation de mandats de membres de l'organe d'appel de l'OMC qui ont débouté les États-Unis

Les négligences du gouvernement canadien envers le chapitre 19

- **Panélistes :**
 - **retard dans les nominations**, et dans le remplacement des panélistes qui se désistent
 - **refus de consulter les parties canadiennes (provinces, industries) sur les nominations** canadiennes, alors que c'est une pratique courante aux États-Unis,
 - **acceptation de panélistes américains** avec des antécédents inacceptables
- **Procédures :**
 - **Acceptation de la procédure américaine** de confection des listes de panélistes (rôle du Congrès)
 - **Acceptation des retards américains**
 - **Refus de se servir de la procédure de contestation extraordinaire**
 - **Manque de volonté politique d'exiger le respect de leurs engagements et de leurs lois** par les plus hautes autorités américaines

Avec comme résultats...

- **La durée moyenne des 17 causes** que le Canada a entrepris contre les États-Unis de **1994 à 2005** est de **1089 jours**
- **Une cause (magnésium) a duré 2302 jours**; deux des causes du **bois d'oeuvre** ont duré plus de **1700 jours**
- Les bénéfices anticipés de l'ALÉNA en matière de règlement des différends ne sont plus au rendez-vous, non seulement à cause de **la propension américaine à agir unilatéralement et à violer ses obligations internationales**, mais aussi parce que **le Canada** a choisi plus souvent qu'autrement de revenir à **la diplomatie**, une situation où nous sommes en état d'infériorité chronique vu **l'asymétrie de nos rapports** avec les États-Unis

“Lumber IV”: de victoire en victoire jusqu’à la reddition finale

- **Aucun préjudice** ou menace de préjudice **causés à l’industrie américaine**
- Le bois d’oeuvre canadien n’est **pas subventionné**
- Le **coût du bois livré à l’usine** est un prix de référence valide à l’intérieur de chaque province
- Le DOC doit effectuer une **analyse de transfer** (*pass-through analysis*) pour chaque compagnie
- Le **taux de dumping tend vers zéro** avec la décision de l’OMC sur la mise à zéro
- **La loi Byrd ne s’applique pas au Canada ni au Mexique**

Réactions du Canada au refus américain d'obtempérer

- Suite au **refus du président Bush** d'appliquer le jugement final de l'ALÉNA le 10 août 2005, **le gouvernement canadien**, avec le support de l'industrie, des provinces et des partis d'opposition **a suspendu les négociations** jusqu'à ce que les États-Unis obtempèrent
- Dans un discours devant *l'Economic Club* de New York, le **PM Martin** qualifie le comportement américain **"d'insensé" et de "déloyal"**
- **Martin dénonce également l'attitude américaine dans des forums internationaux (avec le support du président Vicente Fox)**
- Malheureusement, **l'aide financière** proposée par M. Martin (une garantie de prêt de **800 M\$**) en novembre 2005 était tout à fait **insuffisante** pour contrer **l'énorme pression financière** (dépôts de plus de 5 milliards \$US) qui pesait sur les exportateurs canadiens

“CHANGEONS POUR VRAI: le programme électoral du Parti Conservateur du Canada, 2006

Page 20:

“Un gouvernement Conservateur

- Demandra au gouvernement américain de respecter les règles en ce qui a trait au bois d’oeuvre. Les États-Unis doivent respecter le jugement de l’ALÉNA sur le bois d’oeuvre, abolir l’amendement Byrd et rendre aux producteurs canadiens les \$5 milliards de dollars recueillis en droits illégaux sur le bois d’oeuvre.”

Genèse de l'A.B.R. de 2006

- **23 janvier:** le **parti Conservateur remporte les élections**, et forme un **gouvernement minoritaire**
- **6 février:** le gouvernement de M. Harper est assermenté, avec **David Emerson comme ministre du Commerce international** (alors que ce dernier vient d'être élu comme député Libéral...)
- **27 avril:** les **Éléments de Base d'une entente** sont rendus publics
- **1er juillet:** l'accord est paraphé
- **12 septembre:** l'accord est signé
- **20 septembre:** le projet de **loi de mise en oeuvre C-24** est déposé
- **22 septembre:** une motion de voies et moyens est adoptée par la Chambre, **avec l'appui du Bloc Québécois**
- **12 octobre:** l'accord entre en vigueur

... mais M. Harper avait une vision plus large des choses

- M. Harper avait affirmé clairement avant et durant la campagne électorale son intention **d'améliorer les relations avec les États-Unis**
- Comme la majorité des Canadiens, les producteurs de bois d'oeuvre étaient d'accord avec lui sur ce point
- Cependant, **certains craignaient de faire les frais de cette "amélioration"...**
- ...et c'est exactement ce qui s'est produit
- Force nous est de constater, 9 ans après l'entrée en vigueur de l'accord de 2006, **aucune amélioration ne s'est manifestée** dans le champs plus large des relations canado-américaines (*Western Hemisphere Travel Initiative*, passeports, *Security and Prosperity Partnership*, « épaissement » de la frontière, oléoduc Keystone XL, pont Windsor-Détroit, etc.)

Conséquences putatives de l'ABR de 2006 (1)

- À toutes fins utiles, **le chapitre 19 de l'ALÉNA est caduc**
- Dans l'immédiat, **la situation financière des entreprises s'est améliorée momentanément**, mais les **pertes de volumes à l'exportation et les emplois correspondants** à cause de la **hausse des prélèvements à la frontière (de 10.8% à 15%)** ont littéralement miné la viabilité du secteur. L'éclatement de la **bulle spéculative immobilière** aux États-Unis en **2007** et la **Grande Récession** plombe tout espoir de reprise avant 2013.
- La **part de marché** des exportateurs canadiens aux **États-Unis** est passée de **34 à 28%**
- Vu la **complexité de l'accord**, le Canada et les États-Unis sont en **arbitrage quasi-permanent**, (fin mars **2007**, **moins de 6 mois après l'entrée en vigueur**, les États-Unis demandent un **premier arbitrage**, alléguant des violations de l'accord par les provinces et le gouvernement fédéral canadien: une sentence arbitrale impose des **frais de 68M\$ à l'industrie du Québec et de l'Ontario**. Le 18 janvier **2008**, une **deuxième demande d'arbitrage** touchant l'Ontario et le Québec est déposée, dont l'issue est connue le 21 janvier 2011, **imposant à l'industrie du Québec une taxe supplémentaire de 58M\$**, et une **troisième demande** américaine concernant la C.-B. a été déposée le 18 janvier **2011**(enjeu de 400 M \$), manche perdue par les États-Unis
- **La souveraineté des provinces sur les forêts est dorénavant "partagée" avec Washington**

Conséquences putatives de l'ABR de 2006 (2)

- La **Coalition** a convoqué ses membres **début octobre 2006** à Washington, afin de partager le **magot (500M \$US)**
- **Chaque membre** a reçu environ **8 fois sa mise de fonds...**
- **450M \$US** ont été mis à la disposition de la **Maison-Blanche**, pour des **“initiatives méritoires”**, sans supervision du Congrès. Cet argent a été versé à **trois “fondations”** dont deux ont été créées pour l'occasion...
- Le Canada ne semble pas avoir bénéficié de quelque façon que ce soit de la faveur insigne faite aux États-Unis **sur le dos des producteurs canadiens de bois d'oeuvre**

Le nouveau régime forestier du Québec, et l'avenir du conflit du bois d'oeuvre

- Entrée en vigueur : 1^{er} avril 2013
- **Forêt privée : environ 25 % des approvisionnements totaux** de l'industrie au Québec, une proportion qui pourrait augmenter
- **Forêt publique : 25 % des volumes totaux mis aux enchères**, et les prix obtenus sont utilisés pour le reste du volume
- Donc, **les prix de 100% du volume total seront fixés** soit par la **négociation de gré à gré** entre les usines de transformation et les producteurs privés, **soit par la mise aux enchères**, soit par les informations découlant de celle-ci.
- Ce nouveau régime forestier place le **Québec** dans une **situation au moins aussi favorable** que celle qui a valu une **exemption au Nouveau-Brunswick** (environ 50 % du territoire forestier y est privé)
- Un point de **discordance interne** important: **le système d'enchères produit des prix trop élevés**, selon l'industrie

Conclusions

- Le **gouvernement canadien** est déjà passablement **aligné sur les demandes de la C.-B.**, et il reste à déterminer jusqu'à quel point il voudra supporter l'ensemble de l'industrie à travers le pays
- Le **gouvernement américain et Coalition: même combat**
- L'**industrie «canadienne » est divisée**, et semble ne pas avoir de goût pour l'**approche juridique**, qui nous a pourtant bien servi dans le passé, avec un **énorme bémol**: le manque de **volonté politique** au fédéral d'exiger le respect des engagements américains, et la **volonté de soutenir les exportateurs** canadiens jusqu'à la victoire finale
- L'attitude de la **société civile canadienne** est toujours importante, et **peut être déterminante** dans la poursuite de vos intérêts par vos gouvernements: la **mobilisation des différents acteurs** est un moyen **essentiel** pour **traduire politiquement** un tel **enjeu économique** pour les **régions productrices** de bois d'œuvre.
- Le **rôle des provinces est majeur**, et la C.B. l'a toujours compris; on ne perçoit pas le même engagement des autres provinces pour l'instant.
- Il est peu probable qu'on arrive à une entente commerciale durant une année électorale au Etats-Unis, vus les risques, mais le temps qui passe joue en faveur de la Coalition

Sources

Pour ceux qui voudraient aller plus loin

- **DAOWEI Zhang**, *The Softwood Lumber War: Politics, Economics and the Long U.S.-Canadian Trade Dispute*, Resources for the Future, 2007
- **DESBIENS**, Albert “Les États-Unis d’Amérique: synthèse historique” Septentrion, 2004
- **DESTLER**, I.M. “*American Trade Politics: System Under Stress*”, IIE and 20th Century Fund, 1986
- **DOBSON**, John M. “*Two Centuries of Tariffs: The Background and Emergence of the U.S. International Trade Commission*”, U.S. Government Printing Office, 1976
- http://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois_oeuvre/other-autres/agreement-accord.aspx
- **HART**, Michael: *A Trading Nation: Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*, UBC Press, 2002
- **LOVETT**, William A., Alfred E. **ECKES** Jr. and Richard L. **BRINKMAN**, “*U.S. Trade Policy: History, Theory and the WTO*”, M.E. Sharpe, 2nd Edition, 2004
- **PAILLÉ**, Gilbert, *Histoire forestière du Canada*, Les Publications du Québec, 2012
- **REED, Les**, *Two Centuries of Softwood Lumber War Between Canada and the United States: A Chronicle of Trade Barriers Viewed in the Context of Saw Timber Depletion*, prepared for the Free Trade Lumber Council, May 2001

L'A.B.R. DE 2006: principales dispositions (1)

- **Accord basé** implicitement sur la **culpabilité des exportateurs canadiens** (subventionnement, dumping, et préjudice)
- **Révoque les dépôts (droits compensateurs et anti-dumping) (10.8% à l'époque)** perçus par la douane américaine
- **Instaure un régime de commerce administré pour une période de 7 ans**, renouvelable pour 2 ans (ce qui fut fait, en mai 2012...), par le moyen de **taxes à l'exportation ou de quotas tarifaires déclenchés par le niveau des prix**, le tout géré par Revenu Canada. Jusqu'en janvier 2007, la taxe à l'exportation (15%) fut la seule option possible, l'option B (quota tarifaire) n'étant pas prête
- **Rembourse environ 80% (\$4.4 milliards U.S.)** des dépôts comptants aux exportateurs canadiens, mais **laisse \$1 milliard U.S. aux États-Unis**, dont la moitié à la Coalition

L'A.B.R. DE 2006: principales dispositions (2)

Les provinces (sauf les **Maritimes**, qui sont **exclues**) doivent choisir entre

- Une **taxe à l'exportation (option A)** qui sera à
 - zéro quand l'indice de prix composé RL sera supérieur à \$ 355 U.S. /mpmp,
 - 5% pour la fourchette \$335-354/mpmp,
 - 10% entre \$315-334/mpmp, et
 - 15% pour les prix inférieurs à \$315/mpmp.
 - Seules la **C.B. et l'Alberta ont choisi cette option.**
- Un **quota assorti d'une taxe à l'exportation (option B)** où la taxe est de
 - 2.5% et le quota est fixé à la part provinciale de 34% du marché U.S. pour la première tranche,
 - à 3% et 32% du marché pour la seconde tranche, et
 - à 5% et 30% du marché U.S. lorsque les prix sont inférieurs à \$315/mpmp.
 - Cette option ne fut disponible qu'à partir de janvier 2007. **C'est l'option qui fut choisie par le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan**

Terres publiques fédérales aux États-Unis

Vert foncé: *Fish and Wildlife*, Vert pâle: *Forest Service* (44% des forêts aux États-Unis)

Brun pâle: *National Park Service*, Brun foncé: *Bureau of Land Management*

Source: *New York Times*, January 6, 2016

