

Lettre sur le commerce international

Dans cette onzième édition de la Lettre sur le commerce international, Alexandre L. Maltais évalue les intérêts commerciaux de l'adoption du Partenariat transpacifique du point de vue des intérêts du Québec.

SOMMAIRE

Introduction

1. Qu'est-ce que le Partenariat transpacifique?
 2. Le PTP et la politique commerciale canadienne
 3. Un accord stratégique plus que commercial
- ### Conclusion

PARTENARIAT TRANSPACIFIQUE

L'entente a-t-elle été survendue?

Depuis novembre 2011, le Canada participe aux négociations visant la conclusion du Partenariat Transpacifique (PTP), un méga accord commercial régional entre pays riverains du Pacifique qui a pour but de libéraliser le commerce en réduisant les droits de douane et les barrières non tarifaires au commerce des biens et des services et en facilitant la circulation des personnes et du capital financier.

Le gouvernement Harper espérait que la ronde de négociations de juillet dernier à Maui (Hawaii) aboutisse sur l'annonce d'un consensus sur le texte du PTP. L'objectif du gouvernement était de lancer sa campagne de réélection sur cette nouvelle. Malheureusement pour le premier ministre, sa stratégie s'est heurtée aux désaccords des négociateurs dans les domaines les plus controversés de la protection de la propriété intellectuelle, les sauvegardes, les droits et les autres barrières pour les produits laitiers et le sucre ainsi que pour l'industrie automobile.¹ Ce n'est que le 5 octobre, en pleine campagne électorale, que les négociations ont abouti : un accord de principe sur le texte du PTP a été signé par les douze parties.

L'objectif de cette Lettre sur le commerce international est d'évaluer les intérêts commerciaux de l'adoption du Partenariat transpacifique d'un point de vue québécois. La thèse défendue ici est que, en dépit du battage médiatique, il est peu probable que le PTP soit un nouvel Eldorado pour les entreprises québécoises puisque l'implication du gouvernement du Canada était d'abord motivée par des objectifs politiques et stratégiques. En effet, les intérêts strictement commerciaux et l'impact économique de l'entrée en vigueur du PTP, à court terme, sont largement surestimés pour les entreprises québécoises.

Cette Lettre sur le commerce international aborde, dans un premier temps, les caractéristiques principales du PTP : les pays ayant participé aux négociations, les thématiques négociations et le potentiel commercial de la région Asie-Pacifique. Dans un deuxième temps, nous analyserons les enjeux du PTP dans le cadre de la politique commerciale canadienne pour identifier les objectifs économiques et commerciaux poursuivis dans ces négociations. Enfin, les motivations d'ordre politique et stratégique seront mises en relief pour expliquer la stratégie de Stephen Harper.

1. Qu'est-ce que le Partenariat transpacifique?

À l'heure actuelle, 12 pays côtiers participent aux négociations du Partenariat transpacifique. Il s'agit du Canada, des États-Unis, du Chili, du Japon, de Singapour, de Brunéi Darussalam, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui comptent parmi les économies les plus développées de la région Asie-Pacifique, auxquels se joignent le Mexique, le Pérou, la Malaisie et le Vietnam, qui font partie la catégorie des pays à revenus

1. GEIST, Michael, «How Canada Caved to US Pressure at TPP Talks in Hawaii», *The Tyee*, 18 Août 2015, disponible en ligne : [<http://thetyee.ca/Mediacheck/2015/08/18/Canada-Caved-to-US-Pressure/>].

intermédiaires selon les critères de la Banque mondiale.² Le PTP constitue l'élargissement d'une entente commerciale conclue en 2006 entre le Chili, Brunei, Singapour et la Nouvelle-Zélande.

Le nouvel accord se veut ambitieux, tant par sa portée que par son champ d'application. Il prévoit toucher notamment les questions de textiles, de commerce électronique et de télécommunications, des barrières techniques et des mesures sanitaires et phytosanitaires, les règles d'origines, des contrats publics, du règlement des différends et la protection des droits de propriété intellectuelle.³ Cette ambition de libéraliser au-delà du périmètre classique du commerce des biens se trouve dans d'autres accords commerciaux de nouvelle génération, notamment dans l'Accord économique et commercial global (AÉCG) Canada-Union européenne.

Le PTP comprend cependant quelques particularités. Selon le Bureau du représentant américain au commerce, le traité devrait comprendre des règles pour assurer une « compétition équitable » entre les sociétés d'État et les entreprises privées, une plus grande « transparence et cohérence » de l'environnement réglementaire, des dispositions sur le développement et le renforcement des capacités de commerce, la facilitation des échanges et les questions douanières.⁴

Les économies du Pacifique : un immense potentiel

Les économies du Pacifique présentent un immense potentiel. Les statistiques largement diffusées par les autorités gouvernementales et les promoteurs du PTP sont impressionnantes : ces pays représentent un marché de plus de 800 millions de consommateurs et un PIB de 28,5 billions représentant 40 % de l'économie mondiale.⁵ Plusieurs autres pays ont montré de

l'intérêt à faire éventuellement partie du PTP, notamment la Corée du Sud, la Thaïlande, les Philippines, le Laos, Taïwan, l'Indonésie, le Costa Rica et la Colombie. L'adhésion de ces pays porterait le marché commun du Pacifique à plus de 1,3 milliard de consommateurs. Cet intérêt laisse prévoir un potentiel d'élargissement immense du PTP.

Le secteur privé et les associations d'entreprises du Canada ont largement soutenu l'initiative et approuvé la conclusion de l'entente commerciale, en espérant qu'elle contribue à augmenter les exportations canadiennes vers l'Asie, et à diversifier les marchés en établissant de nouveaux partenariats d'affaires dans une région parmi les plus dynamiques du monde.⁶ D'ailleurs, les entreprises québécoises misent déjà sur les marchés asiatiques pour trouver des débouchés commerciaux. Au premier trimestre de 2015, le Québec exportait plus de 1,5 G\$ de marchandises vers l'Asie, soit 7,6 % de l'ensemble de ses ventes à l'étranger.⁷

2. Le PTP et la politique commerciale canadienne

La conclusion du PTP s'inscrit parfaitement dans la politique commerciale du Canada. Depuis l'élection des Conservateurs, cette dernière s'est caractérisée par l'intensification de la volonté d'accélérer la conclusion d'accords de commerce bilatéraux et régionaux. C'est une politique régionaliste qui s'éloigne des efforts de négociations sur le plan multilatéral à l'OMC et qui souhaite limiter la dépendance de l'économie canadienne au marché d'exportation américain.

Trois objectifs

Selon le point de vue officiel du gouvernement fédéral, la volonté canadienne de conclure le PTP vise à atteindre trois objectifs : (1) obtenir un accès accru et privilégié pour les

produits, services et investissements des entreprises canadiennes dans le « bloc commercial le plus important du monde » ; (2) élaborer des règles pour favoriser le commerce et l'investissement « tout en préservant les objectifs d'intérêt public » ; (3) maintenir une « plateforme de production » nord-américaine forte.⁸ Le premier ministre Harper juge la participation à cet accord comme absolument « essentielle » pour l'économie du Canada.⁹

Bien entendu, la signature du PTP par les États-Unis et le Mexique, également parties à l'ALENA, assure l'atteinte du troisième objectif en garantissant ou en renforçant l'intégration économique nord-américaine. Ladite « plateforme de production » nord-américaine pourra se maintenir ou même se consolider si le PTP devait avoir un champ d'application plus large que l'ALENA. C'est un objectif stratégique particulièrement important pour certaines industries, notamment celle de l'automobile ontarienne, très fortement intégrée en Amérique du Nord.

L'atteinte du deuxième objectif déclaré du gouvernement, qui consiste à élaborer et mettre en place des règles permettant de favoriser le commerce tout en poursuivant des objectifs d'intérêt public dépendra du texte final du PTP, dont le premier ministre Harper a promis la publication.¹⁰ Plusieurs textes publiés antérieurement par l'IRÉC montraient comment les mesures de libéralisation contenues dans les traités de libre-échange, notamment l'AÉCG Canada-ÉU, pouvaient entrer en contradiction avec les politiques visant la protection de l'environnement, la promotion de la culture, le développement régional ou des objectifs autres qu'économiques. Sur le plan politique plusieurs possibilités peuvent être envisagées pour préserver la liberté législative des États, notamment l'inclusion de considérations particulières — culturelles, environnementales, sociales, etc. — dans le préambule du PTP en plus de prévoir des exceptions spéciales et générales dans un chapitre explicitement consacré à ces enjeux. Comme les négociations ne sont pas terminées, et qu'aucun texte complet de négociation n'a été publié, il est cependant

2. LABANQUE MONDIALE, « Country and Lending Groups, » *Data*. Disponible en ligne : [http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income].

3. OFFICE OF THE UNITED STATES REPRESENTATIVE, « TPP Issue-by-Issue Information Center », Disponible en ligne : [<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-issue-issue-negotiating-objectives>].

4. *Ibid.*

5. AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT CANADA, « Pourquoi un accord de libre-échange du Partenariat transpacifique serait avantageux pour le Canada » *Accords de libre-échange (ALÉ)*. Disponible en ligne : [<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux-agr-acc/tpp-ptp/why-pourquoi.aspx?lang=enghttp://www.international.gc.ca/trade->

[agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/why-pourquoi.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux-agr-acc/tpp-ptp/why-pourquoi.aspx?lang=eng)].

6. THE CANADIAN CHAMBER OF COMMERCE, « Canada Must Act Now to Conclude the Trans-Pacific Partnership, » News Release, 25 juin 2015. Disponible en ligne : [<http://www.chamber.ca/media/news-releases/150625-canada-must-act-now-to-conclude-the-trans-pacific-partnership/>].

7. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « Commerce international des marchandises du Québec », *Conjoncture*, juin 2015, Vol. 16 no 1, p. 2.

8. AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT CANADA, *op. cit.*

9. Janyce MCGREGOR, « Ed Fast to join trade ministers at TPP talks in Hawaii this month, » *CBCNews*, 8 juillet 2015. Disponible en ligne : [<http://www.cbc.ca/news/politics/ed-fast-to-join-trade-ministers-at-tpp-talks-in-hawaii-this-month-1.3143323>].

10. LA PRESSE CANADIENNE, « Harper compte dévoiler les modalités du Partenariat transpacifique » *Le Devoir*, 3 octobre 2015. Disponible en ligne : [<http://www.ledevoir.com/politique/canada/451702/harper-compte-devoiler-les-modalites-du-partenariat-transpacifique>].

impossible de déterminer si cet objectif sera atteint.

GRAPHIQUE 1

Pays participant aux négociations du Partenariat transpacifique (PTP)

On peut d'ores et déjà, par contre, remettre en cause le bien-fondé et la pertinence du premier objectif du gouvernement : — obtenir un accès privilégié à la région Pacifique. En effet, les entreprises québécoises et canadiennes disposent déjà d'un accès préférentiel à l'essentiel du marché transpacifique. Parmi les 11 pays du PTP, certains sont des partenaires commerciaux avec lesquels le Canada a déjà conclu des accords commerciaux. C'est le cas du Mexique et des États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Le Chili et le Pérou ont aussi signé avec lui un traité bilatéral sur l'investissement. Le Canada a également conclu un accord de coopération commerciale avec l'Australie, qui met en place un cadre de consultations bilatéral sur les enjeux commerciaux. En définitive, le Canada a donc d'ores et déjà formalisé ses relations commerciales à l'extérieur du système multilatéral de l'OMC avec cinq des onze autres pays activement impliqués dans les négociations.

Trois conclusions

Comme le montre le graphique 1, les données récentes sur le commerce international du Québec donnent une bonne idée de la faiblesse des échanges du Québec avec les pays du PTP autres que les États-Unis et le Mexique.

L'analyse des plus récentes données sur le commerce international du Québec avec les pays PTP permet ainsi de tirer trois conclusions. Dans un premier temps, elle met en relief la forte intégration économique régionale du Québec : 93 % de la valeur des transactions transfrontalières avec des pays PTP s'effectue avec les États-Unis ou le Mexique dans le cadre de l'ALÉNA. Cette extrême dépendance au marché nord-américain rend quasi insignifiants les

échanges avec les autres partenaires commerciaux du Pacifique.

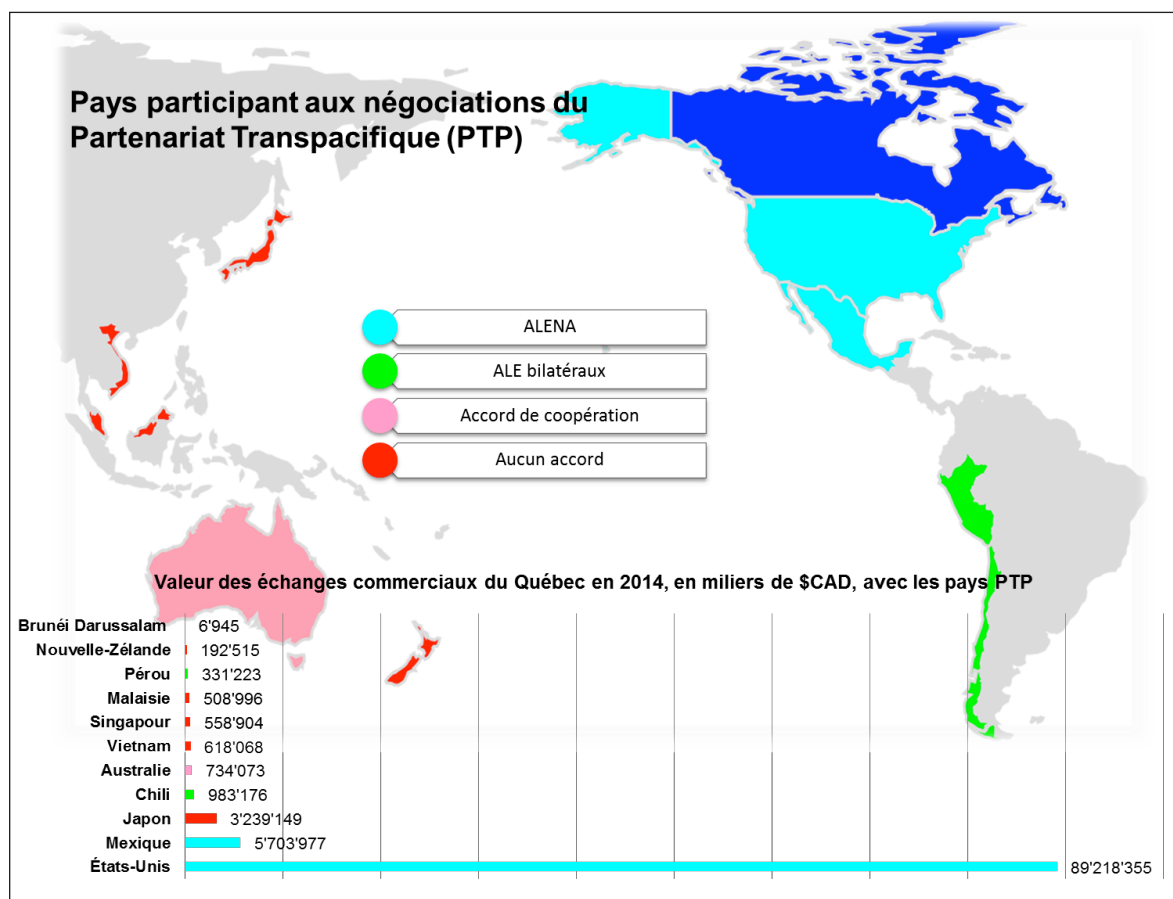
Dans un deuxième temps, elle permet de constater que la presque totalité des échanges de marchandises est déjà assujettie à des règles préférentielles d'accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange. Seuls 5,7 % des exportations du Québec vers les pays PTP ne sont pas couvertes. Il s'agit des exportations et importations avec le Japon, la Malaisie, Singapour, Brunéi Darussalam, le Vietnam, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Certains promoteurs du PTP pourraient avancer que le PTP permettra à cette relation commerciale sous-exploitée de croître, mais force est de constater que ce n'est pas l'Eldorado promis par le gouvernement.

Dans un troisième temps, les données contribuent à mettre en perspective les gains potentiels attendus de la conclusion du PTP puisque l'entrée en vigueur d'un accord commercial ne garantit pas forcément une intensification significative des échanges commerciaux. Par exemple, malgré la plus grande taille de l'économie péruvienne et l'entrée en vigueur d'un ALÉ bilatéral avec le Canada en 2009, le Québec commerce deux fois moins

avec le Pérou qu'avec le Vietnam, avec qui il ne dispose actuellement d'aucun accord commercial. De fait, d'autres facteurs, tels que la taille du marché, le dynamisme économique, la proximité géographique, et même l'histoire coloniale ou le partage d'une langue commune, peuvent peser bien davantage que la conclusion d'un accord de libre-échange dans la dynamique commerciale entre deux États.

3. Un Accord stratégique

Le discours officiel diffusé par le gouvernement et largement repris par certains promoteurs du PTP a « survendu » l'Accord en occultant certains facteurs. Premièrement, les pays du PTP ne sont pas forcément aussi dynamiques que les autres États d'Asie du Sud-Est qui n'ont pas participé aux négociations. En 2014, seuls quatre pays PTP — Vietnam, Singapour, Malaisie et Brunéi Darussalam — connaissaient une croissance supérieure à la moyenne mondiale (2,5 %). Qui plus est, le plus



grand marché asiatique qui s'ouvrirait aux exportateurs québécois grâce au PTP, le Japon, voyait même son économie décroître (-0,1 %). À cela s'ajoute la chute de la Bourse chinoise au cours de l'été 2015 qui crée également une certaine inquiétude pour l'économie asiatique.

Deuxièmement, le Québec est en situation de déficit commercial avec la plupart des pays PTP. Si le Québec enregistre un gigantesque surplus commercial avec les États-Unis, il connaît un important déficit commercial de 5,3 milliards CAD avec l'ensemble des autres pays PTP. Il est probable qu'une libéralisation des échanges commerciaux accentue ces dynamiques en creusant encore davantage ce déficit. En effet, si le Canada obtient des concessions de la part de ses partenaires du PTP, dont des réductions de droits de douane pour les exportateurs canadiens, le gouvernement fédéral a très certainement dû offrir en contrepartie un accès plus favorable à son marché intérieur pour les produits étrangers en provenance des pays PTP. Ainsi, l'entrée en vigueur du PTP devrait stimuler à la fois les exportations canadiennes vers les pays PTP tout comme les importations provenant de ces mêmes partenaires commerciaux.

En conclusion, les bénéfices commerciaux à que le Québec pourrait retirer de sa participation éventuelle à ce nouveau méga accord régional sont largement surestimés. En fait, l'implication du gouvernement Harper est motivée davantage par des calculs stratégiques que par les bénéfices nets pour la balance commerciale québécoise. L'insistance du gouvernement conservateur dans le dossier du PTP s'explique par trois motifs d'ordre stratégique :

■ Présenter le Canada comme la seule économie américaine qui offre aux investisseurs un accès privilégié aux marchés américain, asiatique et européen : une fois l'Accord économique et commercial global (AÉCG) ratifié, ce statut permettrait de positionner l'économie canadienne au centre du commerce mondial en devançant les Américains dans leurs efforts pour conclure le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) avec l'Union européenne, qui connaît une forte opposition. Cet argument peut convaincre les investisseurs dans les secteurs industriels où les chaînes d'approvisionnement mondiales sont importantes en réduisant les coûts des transactions transfrontalières.

■ Profiter du nombre relativement restreint de pays participant aux négociations – et

l'absence de la Chine – pour limiter le coût d'accession à l'Accord. Plusieurs observateurs ont avancé que le PTP à 12 États constitue un point de départ et qu'il a vocation à s'élargir en Amérique latine, en Asie et en Océanie. L'adhésion du Canada au PTP dans sa « phase initiale » peut traduire une stratégie de long terme qui vise à profiter du relativement faible coût d'entrée — c'est-à-dire les concessions attendues pour être admis comme Partie. En effet, il est fort à parier les concessions demandées aux futurs partenaires commerciaux soient plus importantes.

■ Assurer la réélection des Conservateurs : pour des raisons relevant d'un strict point de vue de politique interne, Stephen Harper souhaite présenter son gouvernement comme le champion du commerce et de l'économie. Le PCC, usé par près de 10 ans de pouvoir, est menacé de retourner sur les bancs de l'opposition et doit renforcer la crédibilité de son bilan économique. La conclusion de l'entente de principe sur le PTP s'inscrit dans cette optique et permet de déstabiliser l'opposition forcée de prendre position sur un texte qui n'a pas encore été rendu public.

Conclusion

L'analyse pragmatique du PTP conduit à la conclusion que l'Accord a été survendu et que son impact potentiel a été largement surestimé par ses promoteurs, y compris le gouvernement Harper. La conclusion du PTP s'inscrit bien dans le réalignement de la politique commerciale du Canada sous les Conservateurs et mise davantage qu'auparavant sur les accords de commerce bilatéraux et régionaux à l'extérieur du système multilatéral.

Cependant, l'efficacité de cette politique reste à être démontrée. Il est peu probable que le PTP permette de contribuer de manière significative à l'accroissement des exportations québécoises vers l'Asie. En plus de comprendre un nombre limité de pays et excluant les plus grands bassins de consommateurs (Chine, Indonésie, Philippines, etc.), les économies du PTP ne sont pas les plus dynamiques de la région. Qui plus est, le Canada avait déjà formalisé ses relations commerciales avec cinq d'entre eux, regroupant près de 95 % des marchés d'exportations des entreprises québécoises.

Cela dit, le contenu du PTP en ce qui a trait aux dispositions les plus controversées pour le Québec, notamment sur la politique de gestion de l'offre, aura néanmoins une importance capitale. Dans une prochaine édition de la Lettre sur le commerce international, l'IRÉC proposera une analyse des principales dispositions du PTP une fois le texte rendu public. ■



INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE

Lettre sur le commerce international

L'IRÉC publie chaque mois sa Lettre sur le commerce international. La veille stratégique est essentielle pour toute nation exportatrice.
Numéro 11/Octobre 2015

Institut de recherche en économie contemporaine
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal, Québec H2S 1T4

Tél. (514) 380-8916/Télécopieur : (514) 380-8918
secretariat@irec.net/ www.irec.net

Directeur général de l'IRÉC : Robert Laplante
Directeur de l'information : André Laplante
(514) 380-8916 poste 21/andre.laplante@irec.net
Rédacteur : Alexandre L. Maltais
Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec