

Lettre sur le commerce international

Dans cette dixième édition de la Lettre sur le commerce international, Alexandre L. Maltais propose une évaluation des politiques commerciales du gouvernement Harper dans le cadre de l'examen de celles-ci par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

SOMMAIRE

Introduction

1. Les moyens de la stratégie canadienne

2. Résultats

économiques

3. Une politique commerciale conservatrice inéquitable pour le Québec?

4. L'opposition à la politique commerciale

Conclusion

POLITIQUE COMMERCIALE CANADIENNE

Un bilan défavorable au Québec

Les 15 et 17 juin derniers, avait lieu à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève le dixième examen des politiques commerciales du Canada pour la période s'étalant de 2011 à 2014. Ce mécanisme d'examen des politiques commerciales a pour but d'assurer la transparence des conditions et pratiques commerciales des États membres afin de favoriser la prévisibilité des activités transfrontalières des exportateurs et importateurs; il vise aussi à améliorer la qualité du débat public sur les questions commerciales et à mesurer l'effet des politiques économiques nationales sur le commerce mondial.¹

Tous les quatre ans, en effet, les experts de l'OMC préparent un rapport complet sur la politique commerciale du Canada, y compris sur l'environnement économique, les régimes du commerce et de l'investissement, la pratique commerciale par mesure et la politique commerciale par secteur. En vue de l'examen, le Canada a préparé une déclaration de politique générale à l'intention des autres États membres de l'OMC et de l'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC).

C'est sur la base de cette déclaration que l'ensemble des États Membres de l'OMC étaient invités à prendre part à l'exercice en soumettant des questions sur les politiques économiques du Canada qui pourraient avoir une incidence sur les échanges commerciaux, soit en favorisant les flux de marchandises ou encore en créant des barrières tarifaires ou non-tarifaires au commerce international.

Cet Examen des politiques commerciales par l'OMC fournit une bonne occasion d'analyser la politique commerciale du gouvernement Harper sur la période examinée, c'est-à-dire 2011 à 2014, qui correspond au mandat majoritaire des Conservateurs. Ce bilan permet également de mieux saisir l'évolution de la politique commerciale depuis la première élection des Conservateurs en 2006. L'analyse permettra de tirer des conclusions sur l'efficacité des mesures mises en place par le gouvernement fédéral sur la base des résultats obtenus et constatés par les experts de l'OMC.

Cette Lettre sur le commerce international se propose dans un premier temps d'étudier les moyens mis en place par le gouvernement canadien dans le cadre de sa politique commerciale. L'analyse tentera ensuite de saisir à grands traits les principaux résultats de cette politique et d'en évaluer l'efficacité, particulièrement dans un contexte de ralentissement économique mondial.

La politique commerciale menée par le gouvernement conservateur sera examinée du point de vue des intérêts économiques, des positions énoncées et stratégies de promotion commerciale du Québec. Nous tenterons de montrer comment certaines mesures de la politique commerciale canadienne peuvent être inefficaces et même contraire à ses intérêts. Enfin, les positions de l'opposition néo-démocrate et ses principales critiques envers la politique gouvernementale seront exposées brièvement.

¹ Organisation mondiale du commerce, « Examen des politiques commerciales: assurer la transparence », Les Accords. Disponible en ligne : [\[https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm11_f.htm\]](https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm11_f.htm) Page consultée 23 juin 2015.

1. Les moyens de la stratégie canadienne

Le gouvernement du Canada a déposé au Secrétariat de l'OMC un rapport synthétique des principales évolutions de la politique commerciale canadienne entre 2011 et 2014, en mettant en relief les performances économiques du pays et les principales mesures de stimulation économique mises en place par le gouvernement pour soutenir la croissance et la progression du commerce. Le document exprime la position historique du Canada en matière de développement économique en décrivant le pays comme « un fervent partisan de la libéralisation du commerce et [...] largement tributaire des échanges commerciaux internationaux pour soutenir la prospérité nationale et rehausser les revenus et le niveau de vie des Canadiens. »²

Le rapport du Canada trace les grandes lignes de sa politique, largement structurée et exposée dans le Plan d'action sur les marchés mondiaux (PAMM). S'appuyant sur la Stratégie commerciale mondiale, premier énoncé de politique commerciale sous le gouvernement conservateur lancé en 2007, le PAMM vise à renforcer la présence et stimuler les exportations des entreprises dans les économies à haut potentiel. Le Plan identifie 36 partenaires traditionnels, 44 marchés émergents à développer et 22 secteurs d'activité prioritaires prometteurs.³

La politique commerciale du Canada sous le gouvernement Harper s'est appuyée sur quatre piliers : (1) la mise en place d'une série de mesures d'amélioration de l'environnement des affaires et d'aide aux entreprises pour stimuler leur compétitivité sur les marchés internationaux ; (2) la multiplication des initiatives de négociations bilatérales et régionales en vue de conclure de nouveaux accords commerciaux tout en maintenant une participation aux forums multilatéraux ; (3) la mise en œuvre de mesures unilatérales de libéralisation du commerce ; et (4) le développement et mise en œuvre de la « diplomatie économique ».

1) On constate d'abord que le gouvernement Harper a choisi la continuité en poursuivant la même direction que le gouvernement libéral précédent en maintenant un certain nombre de mesures d'aide aux entreprises exportatrices ou souhaitant exporter ainsi qu'un ensemble

2. Organe d'examen des politiques commerciales, «Examen des politiques commerciales : Rapport du Canada» OMC, WT/TPR/G/314, 27 avril 2015, p. 5

3. Ibid., p. 6.

d'initiatives visant à améliorer l'environnement d'affaires. Selon le Réseau Entreprises Canada, quelques 755 programmes de soutien sont en place pour apporter une assistance aux entreprises sous la forme de subventions, de garanties de prêts, de remboursements et de crédits d'impôt, et de subventions salariales.⁴ Ces aides n'ont pas toutes pour vocation de stimuler le niveau des exportations canadiennes, mais les programmes ont un impact certain sur la balance commerciale du Canada en stimulant la compétitivité des entreprises sur les marchés mondiaux.

A l'heure actuelle, à peine 4% des PME canadiennes exportent, et le quart d'entre elles le font vers des pays émergents.⁵ Dans le cadre du PAMM, le gouvernement vise à augmenter la présence des PME dans les pays émergents en renforçant les moyens humains et financiers du Service des délégués commerciaux du Canada (SDC).⁶ C'est ainsi que les délégués commerciaux sont désormais présentés comme des « diplomates économiques » faisant la promotion des entreprises canadiennes à l'étranger, partageant avec les exportateurs de l'information commerciale pertinente, favorisant le développement de partenariat d'affaires. Ils offrent leurs conseils aux entreprises souhaitant pénétrer de nouveaux marchés internationaux.⁷ Ce programme n'est pas nouveau, mais en apportant une aide technique renforcée aux entreprises, le gouvernement favorisera le développement des capacités d'exportation. Malheureusement, l'annonce du Premier ministre n'a pas été chiffrée et l'efficacité du programme renforcé ne peut être évaluée.⁸

2) On constate, en deuxième lieu, que cette mesure a été renforcée par une intensification de la volonté d'accélérer la conclusion d'accords de commerce bilatéraux et régionaux. C'est devenu un objectif de première importance depuis l'accession des Conservateurs au pouvoir. Depuis 2006, huit nouvelles

4. Organe d'examen des politiques commerciales, «Examen des politiques commerciales : Rapport du Secrétariat» OMC, WT/TPR/S/314, 27 avril 2015, p. 84

5. Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, «Plan d'action sur les marchés mondiaux» Fixer les buts et mesurer les progrès, 2013. Disponible en ligne : [<http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/plan.aspx?lang=fra#prochaines>]

6. Organe d'examen des politiques commerciales, «Rapport du Canada», op. cit., p. 7

7. Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, op. cit.

8. Premier ministre du Canada, «Le PM annonce un soutien pour ouvrir de nouveaux marchés aux petites et moyennes entreprises» Communiqués. Disponible en ligne : [<http://www.pm.gc.ca/fr/nouvelles/2015/03/18/pm-annonce-soutien-ouvrir-de-nouveaux-marches-aux-petites-et-moyennes>]

ententes commerciales ont été conclues, dont quatre avec des pays d'Amérique latine (Pérou, Colombie, Panama, Honduras), deux avec l'Europe : un accord bilatéral avec l'Association européenne de libre-échange (comprenant l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) et l'Accord économique et commercial global avec l'UE.⁹ À cela s'ajoute une entente avec la Jordanie et une plus récente avec la Corée du Sud.¹⁰ En outre, le Canada a lancé des négociations avec une trentaine de pays en vue de conclure d'autres accords, le plus important d'entre eux étant le Partenariat transpacifique.

En parallèle à cet effort d'accroissement des initiatives bilatérales et régionales, le Canada a maintenu sa participation aux forums multilatéraux de négociations commerciales à l'OMC.¹¹ Bien que peu de progrès aient été accomplis depuis l'élection de Stephen Harper, au moins deux réalisations peuvent être soulignées. D'abord la conclusion en décembre 2011 d'un Accord révisé sur les Marchés publics, qui vise notamment à étendre la portée de libéralisation des contrats publics et à éliminer des mesures discriminatoires supplémentaires.¹² Ensuite, la conclusion d'un Accord sur la Facilitation des échanges lors de la Conférence ministérielle de Bali de décembre 2013, qui vise à rendre les réglementations applicables aux procédures commerciales transfrontalières plus transparentes et prévisibles et à réduire les coûts et les délais des procédures à la frontière.

3) Dans un troisième temps, le gouvernement conservateur a pris la décision de libéraliser unilatéralement certains secteurs d'activité en réduisant progressivement jusqu'à leur élimination totale des droits de douanes pour une série de produits.¹³ La mesure la plus importante est l'élimination des taxes à l'importation sur les machines et le matériel ainsi que sur les intrants manufacturiers industriels.¹⁴ Dans un contexte de croissance et

9. En cours de finalisation et ratification depuis plusieurs mois.

10. Organe d'examen des politiques commerciales, «Rapport du Canada», op. cit., p. 15

11. Pour plus d'informations sur la participation du Canada à l'OMC, voir : Alexandre L. Maltais, «La nouvelle stratégie du Canada face à l'OMC : Un État commerçant et belliqueux» Lettre sur le commerce international no 3, septembre 2014. Disponible en ligne : [<http://www.irec.net/upload/File/Lettrecommerce3septembre2014vd.pdf>]

12. Organisation mondiale du commerce, «La renégociation de l'Accord sur les marchés publics (AMP)» Marchés publics. Disponible en ligne : [https://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/negotiations_f.htm]

13. Organe d'examen des politiques commerciales, «Rapport du Canada», op. cit., p. 20

14. Ministère des Finances, «Le Canada sur le point de devenir une 'zone libre de droits de douane' pour les

d'intensification des chaînes d'approvisionnement mondiales, l'objectif est de réduire le coût des intrants de production afin de diminuer les coûts pour les entreprises manufacturières et stimuler leur compétitivité en rendant les produits canadiens plus concurrentiels sur les marchés internationaux.¹⁵

Cette politique de libéralisation unilatérale a été mise en place sur une période de six ans. En 2009, le gouvernement a réduit à zéro les droits de douane pour 214 lignes tarifaires, puis sur 1 541 autres produits en 2010, dont 381 l'ont été graduellement jusqu'en 2015.¹⁶ Selon une étude de l'OCDE, les entreprises manufacturières œuvrant dans le secteur du textile seraient les plus favorisées par cette politique, suivies des entreprises exportant des produits dérivés du pétrole et du charbon, des produits de plastique et de caoutchouc et des produits chimiques.¹⁷ Par contre, les entreprises exportant des produits minéraux non-métalliques, du bois et du papier bénéficieraient beaucoup moins de la politique.

4) Finalement, le gouvernement conservateur annonce l'incorporation du concept de « diplomatie économique » dans sa stratégie de politique extérieure. Sans en proposer une définition claire, le PAMM présente la diplomatie économique comme un « changement radical » dans la façon de conduire les relations diplomatiques du Canada. Elle viserait notamment à promouvoir les avantages concurrentiels des entreprises canadiennes à l'étranger, à aider les PME à s'exporter, à les soutenir pour pénétrer des nouveaux marchés, à ouvrir des portes politiques, à attirer les travailleurs étrangers et à améliorer l'image du Canada à l'international.¹⁸

La diplomatie économique comprend également des missions commerciales dirigées par des responsables politiques. Depuis 2006, fabricants grâce au budget de 2010» Gouvernement du Canada. Disponible en ligne : [<http://www.fin.gc.ca/n10/10-019-fra.asp>]

15. James M. Flaherty, «Tracer la voie de la croissance et de l'emploi» Discours du Budget de 2010, 4 mars 2010. Disponible en ligne : [<http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/discours-fra.pdf>]

16. Sébastien Miroudot, Dorothée Rouzet and Francesca Spinelli, «Trade Policy Implications of Global Value Chains : Case Studies» OECD Trade Policy Paper No. 161, 2013, [[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2013\)13/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2013)13/FINAL&docLanguage=En)]

17. Ibid.

18. Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, «Incorporer la diplomatie économique : un nouveau plan de promotion du commerce» Gouvernement du Canada. Disponible en ligne : [<http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/plan.aspx?lang=fra#2>]

le gouvernement Harper, sous la direction du Ministre du Commerce international, Ed Fast, a organisé et mené une série de missions économiques sectorielles. Ces missions permettent d'ouvrir les portes de responsables politiques étrangers et de favoriser les rencontres entre les entrepreneurs et chefs de petites ou moyennes entreprises canadiens et les potentiels acheteurs ou fournisseurs étrangers.¹⁹ Accompagnés d'entreprises canadiennes, les ministres du Commerce international successifs ont conduit 29 missions commerciales depuis l'élection des conservateurs, soit environ 3 missions par année. Ces initiatives ne sont pas une réelle nouveauté dans la politique commerciale canadienne et elles n'ont pas non plus été intensifiées puisqu'un même nombre moyen de missions commerciales ont été organisées entre 1998 et 2006 par les gouvernements Chrétien et Martin.²⁰

2. Résultats économiques

La performance économique du Canada, pendant et après la crise économique mondiale, est plutôt bonne, comme l'indiquent les principaux indicateurs du tableau ci-bas.

Indicateurs	2006	Évolution 2011-2014	2011	2012	2013	2014
Croissance du PIB	2,8%	+9,28%	2,93%	0,84%	2,29%	2,93%
Exportations, en milliards \$CAD	522	+15,9%	456,6	463,1	479,3	529
Balance commerciale en % du PIB	2,69%	-0,84%	-1,24%	-1,99%	-1,69%	-2,08%
Taux de chômage	6,3%	-0,6%	7,5%	7,3%	7,1%	6,9%
% des exportations vers les É.-U.	82%	+3%	72%	74%	76%	75%

Références Tableau

Statistique Canada <http://www.statcan.gc.ca/>
SAUF : Balance commerciale en % du PIB : Université de Sherbrooke, «Balance commerciale en % du PIB» Perspective Monde. Disponible en ligne : [<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/tend/CAN/fr/NE.RSB.GNFS.ZS.html>]

Le taux de chômage a lentement baissé, de 7,5% à 6,9% à la fin de la période examinée par l'OMC. La croissance a été étonnamment forte, à plus de 3% en 2014, après un creux de 0,84% en 2012. A titre comparatif, le taux de chômage moyen de la zone de l'OCDE s'élevait à 7,35% en 2014 avec une faible croissance de 0,5% au troisième trimestre. Le niveau des exportations canadiennes a aussi fortement crû, à hauteur

19. Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, «Missions commerciales» Gouvernement du Canada. Disponible en ligne : [<http://www.international.gc.ca/trade-missions-commerciale/index.aspx?lang=fra>]

20 Ibid.

de 15,9% au cours des quatre dernières années. Cependant, plusieurs indicateurs pointent vers un certain nombre d'échecs de la politique économique du gouvernement conservateur.

En effet, le bilan n'est pas universellement positif. Même si son niveau s'est amélioré après avoir atteint un pic de 8,3% en 2009, le taux de chômage n'a pas retrouvé, malgré la croissance économique, son niveau de 2006. Par ailleurs, la croissance des exportations a à peine suffi à retrouver le niveau de 2006. Qui plus est, le confortable excédent commercial de 2,69% s'est transformé en grave déficit commercial atteignant plus de 2% du PIB l'an dernier. L'ensemble de ces statistiques pointe vers une économie canadienne de moins en moins créatrice d'emplois.

En fait, ces performances décevantes révèlent la double vulnérabilité commerciale de l'économie canadienne. Premièrement, les entreprises exportatrices sont lourdement dépendantes du marché étatsunien. Depuis la conclusion de l'ALÉNA, la grande majorité des exportations canadiennes prenait la direction des États-Unis. À cet égard, la politique commerciale du gouvernement Harper, qui visait entre autres à réduire la dépendance du

Canada envers son voisin du Sud, s'est révélée inefficace. En effet, après une baisse pendant la crise due à la chute de la demande intérieure américaine et la hausse du dollar canadien, la part des exportations canadiennes vers les États-Unis est repartie à la hausse, pour atteindre 75% en 2014. Le Québec n'est que légèrement moins dépendant de son voisin américain, avec 70% de ses exportations dirigées vers les États-Unis en 2014.²¹

21. Institut de la Statistique du Québec, «Commerce international des marchandises du Québec» Vol. 15, no. 3, Décembre 2014. Disponible en ligne : [<http://www.stat.quebec.ca>]

Cette dépendance à l'endroit d'un acheteur étranger trop prédominant a pour conséquence de renforcer les effets des variations de cours de la monnaie canadienne par rapport à celle de l'acheteur. En effet, la volatilité du dollar canadien par rapport au dollar américain a fortement influencé la performance commerciale du Canada durant la période entre 2011 et 2014. La valeur du huard a connu un sommet de 1,06 USD en 2011 et une dépréciation relativement constante à partir de la mi-2012 pour un creux à 0,85 USD à la fin de 2014. Cette évolution peut expliquer la reprise de la croissance des exportations canadiennes dans la deuxième partie du dernier mandat de Stephen Harper.

La deuxième dépendance problématique de la politique commerciale canadienne renvoie à la structure même de ses exportations. La vigueur commerciale canadienne est fragilisée par le fait qu'elle repose sur un éventail restreint de produits, principalement ceux de l'industrie automobile, du secteur énergétique et de celui des minerais. En 2014, le pétrole représentait à lui seul 27,2% des exportations totales du Canada, suivi de l'exportation de véhicules (12,6%), de machine et pièces (6,9%) et de minéraux et métaux précieux (4,5%)²². Ces quatre produits représentaient donc la majorité des exportations du Canada en 2014.

3. Politique commerciale canadienne inéquitable pour le Québec ?

Dans la mise en œuvre de sa politique commerciale, le gouvernement mise sur certains secteurs d'activité considérés comme stratégiques et les favorise par rapport à certaines autres industries. Ces choix peuvent créer des déséquilibres entre les provinces. De fait, certaines mesures économiques de promotion du commerce mises en place par le gouvernement fédéral ne sont pas en accord avec la politique québécoise sur le commerce extérieur ou avec les positions historiques du gouvernement du Québec. Les orientations fédérales peuvent déboucher sur (1) des mesures inefficaces qui ont un impact négligeable sur l'économie québécoise et qui, du coup, la privent des effets

22. Daniel Workman, «Canada's Top 10 Exports» World's Top Exports. Disponible en ligne : [<http://www.worldstopexports.com/canadas-top-exports/2502>]

de levier qu'elle serait en droit d'en attendre; ou alors (2) des initiatives qui entrent en contradiction avec les intérêts du Québec.

Sur le premier aspect, on peut constater que le gouvernement conservateur a mis en œuvre certaines mesures de politique commerciale dont les objectifs pourraient être compatibles avec les intérêts commerciaux québécois, mais dont les entreprises québécoises ne profitent pas suffisamment. C'est notamment le cas des mesures de libéralisation unilatérales dans le secteur manufacturier, et ce pour deux raisons. D'abord, par la nature de l'industrie que visent ces mesures : l'activité manufacturière exportatrice la plus importante au Canada est celle de l'automobile, concentrée en Ontario. De fait, les 10 principales usines de montage de véhicules automobiles au Canada étaient toutes situées dans la province ontarienne.²³

Ensuite, la politique peut potentiellement défavoriser les fournisseurs de pièces automobiles locaux, non-assujettis aux droits de douane appliqués par les autorités fédérales, en renforçant la concurrence étrangère. Avant la mise en œuvre de la politique, près d'un fournisseur de pièces canadien sur 5 était situé au Québec.²⁴ Représentant moins de 6% des exportations de pièces canadiennes, leurs principaux clients étaient les fabricants d'automobiles ontariens, et leurs concurrents étaient pour la plupart étrangers. En réduisant les taxes à l'importation sur les intrants produits à l'étranger par les concurrents des firmes québécoises, le gouvernement réduit leur prix de revient et améliore donc la compétitivité des entreprises étrangères sur le marché canadien. Si le prix des intrants étrangers est inférieur à celui proposé par les entreprises québécoises, les fabricants d'automobiles ontariens tourneront le dos à leurs fournisseurs implantés au Québec

Bien entendu, la politique de réduction des droits de douane sur les importations manufacturières peut également favoriser certains sous-secteurs implantés au Québec. C'est notamment le cas de l'aéronautique. En 2014, la part des exportations québécoises d'aéronefs s'élevait à plus de 89% des ventes canadiennes

23. Industrie Canada, «Principales usines de montage de véhicules automobiles au Canada — 2015» Automobile. Disponible en ligne : [<https://www.ic.gc.ca/eic/site/auto-auto.nsf/fra/am00767.html>]

24. Timothy J. Sturgeon, Johannes Van Biesebroeck et Gary Gereffi, «The North American automotive value chain: Canada's role and prospects» Int. J. Technological Learning, Innovation and Development, Vol. 2, No. 1/2, 2009, p. 25-52.

totales à l'étranger.²⁵ Néanmoins, la mesure fédérale n'est pas adaptée aux besoins du secteur puisque les droits appliqués à la construction aéronautique étaient déjà presque nuls – en moyenne, seulement 0,5% en 2010.²⁶ La libéralisation unilatérale n'aura donc de très peu d'impact sur le coût des intrants importés par les entreprises québécoises.

En plus d'être inefficace et inadaptée, la politique fédérale est inéquitable pour le Québec. L'aide apportée à l'industrie de l'automobile ontarienne est beaucoup plus importante que celle offerte à l'aéronautique, qui connaissait pourtant aussi des difficultés pendant la crise économique mondiale. Le gouvernement fédéral s'était engagé à hauteur de 1,1 milliard de dollars canadiens sur cinq ans (2007-2012), sous forme de contributions remboursables, au soutien de la recherche stratégique et du développement pré-concurrentiel dans les industries aérospatiale et spatiale, ainsi que dans les secteurs de la défense et de la sécurité. De plus, une enveloppe pouvant atteindre 350 millions de \$Can pour le financement des coûts des projets de R&D de Bombardier Aerospace liés à la conception de l'avion commercial Série C avait été ajoutée.²⁷ Ces sommes ne se comparent pas à l'ensemble des mesures d'aide à l'industrie de l'automobile ontarienne : 2,9 milliards de \$Can ont été versés à Chrysler, des prêts de l'ordre de 9,5 milliards de \$ÉU ont été faits à GM pour l'appui à la restructuration, 700 millions de \$Can à l'Assurance comptes clients (ARI) d'Exportation développement Canada, 250 millions de \$Can pour soutenir la recherche et le développement, le programme de Partenariat automobile du Canada pour 145 millions de \$Can, un programme de remplacement des vieux véhicules polluant d'un coût de 92 millions de \$Can, entre autres.²⁸

Par ailleurs, la politique commerciale du gouvernement fédéral peut entrer en contradiction avec les intérêts et les positions du Québec sur certains enjeux clés pour le développement économique. C'est notamment le cas en ce qui a trait aux négociations bilatérales et régionales sur les questions agricoles. Bien qu'officiellement en faveur du maintien

25. Institut de la Statistique du Québec, «Valeur des exportations internationales par produits, Québec et Canada, 2013 et 2014» Commerce international. Disponible en ligne : [http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/commerce-exterieur/exp_prod_2014.htm]

26. Organe d'examen des politiques commerciales, «Examen des politiques commerciales : Rapport du Secrétariat» OMC, 4 mai 2011, WT/TPR/S/246 p. 136

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*, p. 134-135.

du système de gestion de l'offre défendu par le Québec, le gouvernement canadien a adopté au cours des dernières années des positions plus « agressives » sur les questions d'ouvertures des marchés étrangers aux produits agro-alimentaires dans le cadre des négociations commerciales. La raison est simple : la production de marchandises agricoles dépasse largement la capacité d'absorption du marché intérieur, particulièrement pour les produits tels que blé, l'orge et les graines oléagineuses. Avec sa forte production de blé, qui se concentre à 90% dans les Prairies contre environ 1% au Québec,²⁹ le Canada était le 2^e exportateur mondial de blé en 2014.³⁰

En voulant fermer son marché pour les produits sous gestion de l'offre (produits laitiers, œufs, volailles) tout en demandant des réductions de droits de douane applicables sur le blé, l'orge et les graines oléagineuses, le Canada se retrouve dans une position inconfortable et surtout incohérente. Il en a résulté une série de concessions sur la gestion de l'offre, notamment dans le cadre des négociations sur l'AECG Canada-UE. En effet, le Canada a accepté d'abroger les droits de douane sur 92 % des produits agricoles européens et il ouvrira son marché à 16 800 tonnes de fromage supplémentaires et éliminera progressivement les droits de douane sur les matières protéiques de lait.³¹ Les craintes des agriculteurs se sont renforcées dans le contexte des négociations du Partenariat transpacifique au sujet desquelles Stephen Harper se fait de moins en moins rassurant.³²

29. Agriculture et Agroalimentaire Canada, «Profil du secteur du blé» Vol. 2, No. 6, 2010. Disponible en ligne : [<http://www.agr.gc.ca/fra/industrie-marches-et-commerce/statistiques-et-information-sur-les-marches/par-produit-secteur/cultures/information-commerciale-sur-les-cultures-industrie-canadienne/rapport-sur-les-perspectives-du-marche/profil-du-secteur-du-ble-partie-un-un-apercu-novembre-2010/?id=1378843495280>]

30. Daniel Workman, «Wheat Exports by Country» World's Top Export, 10 juin 2015. Disponible en ligne : [<http://www.worldstopexports.com/wheat-country/3386/>]

31. Pour plus de détails, voir : Alexandre L. Maltais, «AÉCG Canada-Union européenne : les offres finales» Note d'intervention de l'IRÉC no. 28, Novembre 2013. Disponible en ligne : [<http://www.irec.net/upload/File/noteinterventionno28novembre2013.pdf>]

32. Éric Desrosiers et Isabelle Porter, «Libre-échange: Harper rajoute à l'inquiétude des agriculteurs» Le Devoir, 26 juin 2015. Disponible en ligne : [<http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/443697/libre-echange-harper-ajoute-a-l-inquiétude-des-agriculteurs>]

4. L'opposition à la politique commerciale

Le Nouveau Parti Démocratique (NPD) qui forme l'opposition officielle à la Chambre des communes a développé une position « pro-commerce » plus affirmée depuis que Thomas Mulcair le dirige. S'éloignant de la position traditionnelle d'opposition au libre-échange des néo-démocrates, Thomas Mulcair prône une approche plus libérale et propose désormais de multiplier les initiatives de négociations bilatérales.³³

À ce titre, le NPD a critiqué l'ensemble des politiques économiques du gouvernement Harper, dont sa politique commerciale. Pour le porte-parole néo-démocrate en matière de commerce international, Don Davies, la politique commerciale Harper est « incohérente et dommageable » pour l'économie canadienne.³⁴ Le retrait de certains pays en développement de la liste des pays bénéficiaires des traitements tarifaires préférentiels n'est pas compatible avec la politique de multiplication des accords de libre-échange. Pour le NPD, le gouvernement ne peut prétendre à la cohérence en décidant, d'un côté, d'augmenter radicalement les droits de douanes pour ces pays en développement ne bénéficiant plus du traitement préférentiel, et de l'autre, réduire sensiblement les taxes douanières pour certains pays partenaires dans le cadre d'ententes commerciales. Selon l'opposition, cette stratégie serait même dommageable pour l'économie canadienne puisqu'elle ferait augmenter le coût des importations.

Une des critiques les plus souvent adressées à l'endroit de la politique commerciale, par le NPD au parlement comme par les groupes de la société civile, est le manque de transparence dans les processus de négociations bilatéraux et régionaux,³⁵ notamment dans le cadre de l'Accord économique et commercial global avec l'UE et du Partenariat transpacifique. Les négociations derrière les portes closes, dont les objectifs sont plus ou moins clairs, les intérêts

33. The Canadian Press, «Tom Mulcair's NDP takes 'vigorously pro-trade' position» CBC News Politics, 15 novembre 2012. Disponible en ligne : [<http://www.cbc.ca/news/politics/tom-mulcair-s-ndp-takes-vigorously-pro-trade-position-1.1128924>]

34. Don Davies, «Harper's trade policy is incoherent and harmful» Globe and Mail, 14 juin 2013. Disponible en ligne : [<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/harpers-trade-policy-is-incoherent-and-harmful/article12552595/>]

35. NDP, «NDP calling for transparency in trade» News, 12 février 2014. Disponible en ligne : [<http://www.ndp.ca/news/ndp-calling-transparency-trade>]

offensifs et défensifs non-définis publiquement, et dont les textes ne sont publiés qu'une fois les pourparlers terminés, ne sont pas des pratiques acceptables dans une démocratie moderne. Les groupes communautaires et sociaux représentant les citoyens doivent pouvoir se faire entendre au même titre que les associations d'entreprises et le milieu des affaires. Même les députés fédéraux et de l'Assemblée nationale du Québec sont à l'écart des négociations. D'ailleurs, les troupes de Thomas Mulcair ont interpellé le gouvernement pour qu'il partage les textes du Partenariat transpacifique avec les élus fédéraux.

Malgré ses critiques, le NPD entretient le flou sur les orientations commerciales d'un éventuel (premier) gouvernement dirigé par la gauche canadienne. D'ailleurs, lors de ses passages successifs à la Chambre de commerce du Montréal métropolitain et au Canadian Club de Toronto, Mulcair n'a pas même abordé le sujet de la politique commerciale.³⁶ Et lorsque le NPD prend clairement position, il est difficile d'en saisir la cohérence.

D'un côté, les accords commerciaux sont largement présentés comme une « menace » envers les programmes sociaux et politiques de protection de l'environnement dans la plateforme actuelle du NPD. La position reste surtout défensive et ne laisse voir aucun objectif commercial clair. L'énoncé de politique ne comprend aucune position définitive sur le libre-échange, mais une série de mesures visant à « protéger » les Canadiens des conséquences des traités commerciaux : incorporer des standards environnementaux dans les accords de commerce, exclure l'eau des règles commerciales, ajouter des standards en matière de travail, préserver les droits des municipalités et sociétés d'état en matière de contrats publics, renégocier l'ALENA pour « protéger la souveraineté canadienne », etc.

D'un autre côté, Don Davies attaque les Conservateurs non pas sur l'approche libre-échangiste prônée par le gouvernement Harper, mais plutôt sur la lenteur des négociations en vue de nouveaux accords de libre-échange.³⁷ Par exemple, il souligne que, malgré la conclusion de l'Accord Canada-UE, le processus

36. Thomas Mulcair, «Discours de Tom Mulcair au Economic Club of Canada» NPD du Canada, 16 juin 2015. Disponible en ligne : [<http://www.npd.ca/nouvelles/discours-de-tom-mulcair-au-economic-club-canada>]

37. Don Davies, «Don questions Conservatives on poor trade record» MP for Vancouver Kingsway. Disponible en ligne : [<http://dondavies.ca/don-questions-conservatives-on-poor-trade-record/>]

de révision juridique et de ratification étant en cours est anormalement long. L'entente commerciale n'est donc toujours pas entrée en vigueur. En bref, les néo-démocrates tiennent une position syncrétique qui se situe quelque part entre l'acceptation du libre-échange classique et le parti pris pour une forme de commerce équitable.

Conclusion

La stratégie adoptée par le gouvernement Harper dans le cadre de sa politique commerciale comprend des éléments de continuité ainsi que certains changements d'orientation majeurs. Parmi les éléments de continuité, la politique conservatrice maintient les nombreuses initiatives d'aide aux entreprises (subventions, crédits d'impôt, et autres allègements fiscaux) ainsi que l'application du concept de diplomatie économique, notamment par l'organisation de missions commerciales. En revanche, la multiplication des accords bilatéraux et régionaux et les mesures unilatérales de libéralisation du

commerce mises en place par le gouvernement Harper marquent une évolution majeure dans la politique commerciale du Canada.

Cette Lettre sur le commerce international a démontré que le Canada est aux prises avec deux problématiques de dépendance commerciale. Sa dépendance au marché américain et son étroite base de produits d'exportation rendent l'économie canadienne vulnérable aux chocs extérieurs. Le Québec ne partage pas cette dépendance à l'économie du pétrole et, comme son économie est structurée très différemment de celle de l'ensemble du Canada, les politiques fédérales ne jouent pas leur rôle de levier économique pour ses industries à haut potentiel.

Par ailleurs, l'analyse de l'impact de la politique commerciale conservatrice a montré que certaines mesures commerciales sont inefficaces et inéquitables pour le Québec, notamment l'élimination des tarifs douaniers pour les intrants manufacturiers et l'aide à l'industrie automobile ontarienne. La politique de libéralisation du commerce des produits agricoles a également

entraîné le gouvernement Harper à faire des concessions contraires aux intérêts du Québec dans le cadre de ses négociations bilatérales et régionales. Ce dont le Québec a besoin, c'est d'une politique commerciale adaptée à ses besoins, qui cible les industries à haut potentiel en soutenant leur développement à l'international, tout en protégeant les secteurs d'activités sensibles, comme l'agriculture qui remplit également des objectifs d'occupation du territoire et de développement régional.

Depuis les quatre dernières années, le parti de Thomas Mulcair n'a pas su développer un discours et une critique cohérente sur la politique commerciale du gouvernement Harper, tout en entretenant le flou sur les intentions d'un éventuel gouvernement néo-démocrate. Bien que l'opposition néo-démocrate soit fortement implantée au Québec, le NPD a préféré emprunter une position libérale sur les questions commerciales, plutôt inspirée par les intérêts de l'Ouest du pays, au lieu de faire valoir une perspective québécoise sur les enjeux de politique économique extérieure.



Source : <http://www.stockvault.net/data/2015/02/02/167312/small.jpg>

IRÉC 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 9/Juin 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/andrelaplante@irec.net

Rédacteur : Alexandre L. Maltais

Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec