



# Le dossier du bois d'œuvre met le fédéralisme à l'épreuve tant au Canada qu'aux États-Unis

Le règlement du litige met en jeu les provinces canadiennes et les intérêts régionaux américains

PAR WILLIAM DYMOND

**Quand** il met aux prises deux États fédéraux, un contentieux commercial représente un défi particulier pour les négociateurs : sortir de la crise de manière à satisfaire le maximum d'unités constituantes tout en mécontentant le plus petit nombre.

C'est précisément de la sorte qu'a été résolu le différend commercial sur le bois d'œuvre opposant le Canada et les États-Unis, deux pays dans lesquels il incombe au gouvernement fédéral de défendre les droits commerciaux et de gérer les différends avec les pays étrangers, quand bien même les répercussions économiques d'un procès gagné ou perdu se font souvent davantage sentir dans les régions.

Les contentieux commerciaux sont aussi anciens que le Canada; ils existaient avant même la naissance de la Confédération, instaurée en 1867 par la première Constitution fédérale, et parmi eux on trouve l'infiniment long saga du dossier américano-canadien sur le bois d'œuvre.

Les principaux acteurs de ce conflit homérique sont en présence depuis fort longtemps : le Canada dispose d'énormes réserves de bois d'œuvre pour lesquelles les États-Unis représentent virtuellement le seul marché d'exportation. Le bois d'œuvre résineux provient d'arbres à feuillage persistant : épicéas, pins, sapins baumiers, sapins et autres conifères du même genre. Des deux côtés de la frontière, l'industrie de la construction et les ébénistes en font un très grand usage.

Dans les principales provinces productrices canadiennes, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec, les forêts appartiennent à l'État. Les droits d'exploitation et les droits de coupe — autrement dit, les sommes que doivent payer les industries forestières pour avoir le droit de couper des arbres sur des terres appartenant à l'État — font souvent l'objet d'accords à long terme négociés entre la province et les industries en ce qui concerne le mode de tenure. En revanche, aux États-Unis et dans les provinces maritimes du Canada, les forêts sont pour l'essentiel privées et c'est le marché qui détermine généralement le prix du bois.

Que surviennent des discordes, et les lois canadiennes et américaines fournissent toutes deux un arsenal juridique pour contrer toute concurrence étrangère — des taxes compensatoires et antidumping. Quand l'industrie d'un pays porte plainte, les enquêteurs gouvernementaux tombent habituellement sur des cas de dumping ou de subventionnement, seule demeurant ouverte la question de leur ampleur. Bien que les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) permettent de contester de telles pratiques, le règlement des contentieux ne parvient jamais à clore définitivement

**William A. Dymond** est fellow cadre supérieur au Centre de droit et de politique commerciale de l'Université Carleton, centre qu'il a dirigé de 2000 à 2003. Auparavant, il était directeur général du secrétariat de la planification des politiques du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international. Il a également travaillé comme conseiller principal pour le Bureau des négociations commerciales pour l'Accord de libre-échange américano-canadien.



Photo: Tom Brandt

*Du bois d'œuvre canadien en route vers le sud via Portland, Oregon. Les producteurs américains prétendent que le bois d'œuvre canadien est injustement subventionné.*

des dossiers sur lesquels sont greffés des intérêts nationaux profondément enracinés bénéficiant d'un large soutien politique.

## Les provinces canadiennes, de nouvelles venues dans le conflit

Au cours de son premier siècle d'existence indépendante, de 1867 à 1967, il a rarement été nécessaire ou opportun pour le Canada de procéder à des consultations entre la fédération et les provinces sur des questions touchant le commerce international. Les provinces étaient sans doute vivement intéressées par l'impact économique de ce commerce, mais le gouvernement fédéral avait la haute main sur les instruments permettant de régler les contentieux commerciaux (essentiellement les taxes à l'importation et la négociation des accords commerciaux avec des pays étrangers, lesquels ouvrent des débouchés aux exportations canadiennes).

La situation a commencé à changer au cours des années 1970, lorsque des questions de compétence provinciale concurrente ou exclusive, par exemple les marchés publics et le commerce des services, se sont retrouvées sur la table des négociations multilatérales à Genève. L'ensemble des règlements instaurés par l'entrée en vigueur d'un premier accord de libre-échange, puis de l'ALENA, a conduit les provinces à s'impliquer beaucoup plus dans la gestion de la politique commerciale du Canada. Des négociations intensives entre celles-ci et la fédération sont devenues monnaie courante dans la politique commerciale canadienne, qu'il s'agisse de son élaboration, de sa négociation ou de son application.

Au Canada, la saga du bois d'œuvre a mis en lumière toutes les facettes de la gestion conjointe de la politique commerciale par la fédération et les provinces. Les droits de coupe sont au cœur de ce dossier, car ils relèvent de la compétence exclusive des provinces, alors que seul le gouvernement fédéral peut attaquer les États-Unis en justice et négocier le règlement des différends. Toutefois, alors qu'Ottawa exerce un pouvoir sur les mesures

à l'origine des autres différends commerciaux, les éléments déclencheurs des conflits dans le domaine du bois d'œuvre échappent à son contrôle.

### **Des différences régionales**

Des différences fondamentales existent depuis toujours entre les régions. La Colombie-Britannique produit à elle seule 75 pour cent des exportations canadiennes. De leur côté, le Québec et les autres provinces pratiquant la coupe du bois peuvent raisonnablement éprouver certaines appréhensions à la perspective d'être entraînées dans un contentieux susceptible de causer des dommages considérables à leurs compagnies forestières et à leurs ouvriers. Chaque fois qu'un dossier se retrouvait dans les méandres du système judiciaire des États-Unis, et ensuite de l'OMC et de l'ALENA, le risque existait que les États-Unis concluent des ententes distinctes avec chacune des provinces. Par conséquent, le Canada se devait de déployer des trésors de diplomatie pour trouver un consensus et le préserver.

Le contentieux actuel remonte à 1982, lorsque les producteurs américains de bois d'œuvre commencèrent à se plaindre que les pratiques provinciales en matière de coupes de bois revenaient à subventionner les exportations canadiennes. Leur plainte fut rejetée en 1982, mais acceptée en 1986 et une taxe compensatoire de 15 pour cent sur la plupart des exportations canadiennes de bois d'œuvre à destination des États-Unis fut mise en place. Les Américains acceptèrent d'y renoncer par la suite, en contrepartie de la promesse canadienne d'imposer une taxe à l'exportation de 15 pour cent sur le bois d'œuvre.

Lorsque le Canada dénonça l'accord en 1991, le gouvernement américain répondit par une nouvelle taxe compensatoire. Trois années passées à tenter de régler le différend aux termes de l'Accord de libre-échange finirent par donner raison au Canada. En 1996 pourtant, menacé d'un nouveau recours aux taxes compensatoires, le Canada se montra prêt à limiter ses exportations provenant de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec à environ 35 pour cent du marché américain global de bois d'œuvre.

### **À l'expiration de l'accord, le contentieux reprend de plus belle**

Cet accord arriva à échéance le 31 mars 2001, et l'industrie canadienne, les provinces et le gouvernement fédéral rassemblèrent leurs forces en prévision d'un nouvel épisode de lutte. Celui-ci ne se fit pas attendre et prit la forme du prélevement par les États-Unis d'une taxe antidumping et compensatoire combinée de quelque 28 pour cent. Le Canada répliqua immédiatement par le dépôt d'une rafale de plaintes devant l'ALENA et l'OMC. D'une manière générale, le Canada remporta les procès engagés devant l'ALENA, tandis que ceux qui se déroulaient devant l'OMC furent tantôt gagnés par un parti, tantôt par l'autre. De leur côté, nombre de compagnies forestières canadiennes intentèrent des actions distinctes contre Washington en vertu du droit américain. Le gouvernement de M. Bush a cependant toujours refusé de supprimer les taxes ou de restituer les sommes indûment perçues, peu importe l'issue des procédures.

Des élections anticipées organisées au Canada en janvier 2006 conduisirent les conservateurs au pouvoir à Ottawa, au moment même où les deux parties présentaient des signes d'épuisement. Les producteurs canadiens avaient déjà versé plus de 5 milliards USD en taxes et, en vertu des lois américaines, les compagnies plaignantes étaient sur le point de se voir octroyer cette somme. Le gouvernement se trouva alors face à une alternative décisive : soit redoubler d'efforts pour trouver un compromis, soit poursuivre les actions en justice, la perspective d'une solution définitive demeurant assez faible.

Du côté des États-Unis, bien que les exportations canadiennes se fussent effondrées, elles avaient été remplacées par des importations en provenance d'autres pays, de sorte que l'industrie américaine ne se portait pas mieux. De plus, une série de révisions annuelles avait régulièrement diminué les taxes, les faisant passer à moins de 10 pour cent, ce qui avait considérablement érodé la protection contre les exportations du Canada. Du point de vue du gouvernement de M. Bush, ce contentieux en était venu à dominer les difficiles relations avec le voisin canadien au détriment d'autres dossiers. Les deux partis en ont conclu qu'il était temps de tirer un trait sur cet épisode.



Photo: Troy Holzworth

*Des rondins arrivent dans une scierie située au nord de Coos Bay, Oregon, États-Unis. Les producteurs américains affirment que le bois d'œuvre canadien fait l'objet de subventionnement déloyal*

### **La percée de 2006 : un compromis est trouvé**

L'accord de 2006 résume la réalité politique des vingt dernières années dans les relations commerciales américano-canadiennes à propos du bois d'œuvre : un commerce bien réglementé vaut mieux qu'un libre-échange litigieux. Dans ses grandes lignes, le nouvel accord prévoit une taxe à l'exportation canadienne indexée sur la valeur marchande du bois d'œuvre et sur sa consommation aux États-Unis. Les recettes ainsi générées sont retournées aux provinces exportatrices. La côte et l'intérieur de la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario et le Québec peuvent choisir entre le paiement de cette taxe variable à l'exportation, ou alors acquitter une taxe combinée et respecter des limites sur le volume de leurs exportations, les deux taxes fluctuant en fonction du prix. Chaque province se voit attribuer un quota à l'exportation fondé sur sa part du marché américain dans le passé. Si ses exportations dépassent 110 pour cent du quota alloué, la taxe à l'exportation augmente de 50 pour cent. Ces mesures ne s'appliquent pas aux exportations provenant des provinces atlantiques, du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest ou du Nunavut. Les exportations de 32 compagnies qui aux yeux des États-Unis n'avaient pas bénéficié de subventions en sont également exclues.

Les États-Unis ont supprimé toutes leurs taxes compensatoires et antidumping et se sont engagés à refuser tout nouveau recours, mesure commerciale ou enquête à l'encontre du bois d'œuvre canadien tant que l'accord sera en vigueur. Ils s'engagent en outre à rétrocéder aux exportateurs canadiens plus de quatre milliards de dollars sur les cinq qui ont été perçus sous forme de taxes.

Deux facteurs ont rendu possible l'accord de 2006 : un mouvement fédéral-provincial en faveur d'une solution négociée s'est esquissé, et un changement subtil, mais décisif, s'est opéré dans la gestion des relations entre le Canada et les États-Unis sous l'égide du gouvernement conservateur nouvellement élu.

En premier lieu, Ottawa a réaffirmé avec force sa primauté sur ce litige. Dès qu'un accord a commencé à se dessiner, les ministres



Bois d'œuvre canadien en attente dans une cour d'expédition à Hearst, en Ontario.

fédéraux ont rappelé que les intérêts canadiens étaient supérieurs à la somme des intérêts provinciaux.

### L'intérêt national remplace l'acrimonie

Ensuite, dès les premiers jours de son entrée en fonction, le gouvernement conservateur a abandonné l'acrimonie comme base de ses relations avec les États-Unis, et il lui a substitué une recherche plus pragmatique de l'intérêt national. Ce changement de ton a incité le gouvernement de M. Bush à prendre certains risques politiques en concluant le marché. Ceux-ci n'étaient pas négligeables au cours d'une année électorale qui pouvait se solder par de lourdes pertes pour le parti au pouvoir. En vertu des lois américaines, le président ne saurait clore des dossiers de compensation ou de dumping sans l'accord de l'industrie concernée.

Au Congrès, les producteurs américains de bois d'œuvre pouvaient compter sur un large soutien des parlementaires du sud-est et du nord-ouest. Au bout du compte, les producteurs américains se sont laissés convaincre d'abandonner les taxes compensatoires ou antidumping, et les cinq milliards de dollars qui leur avaient été promis, en échange de sept ans de stabilité sous l'égide d'un modèle leur offrant une certaine protection lorsque les prix sont à la baisse et éliminant les risques et les frais associés aux procès.

La conclusion à tirer de cette saga du bois d'œuvre rejoint l'observation faite par le nouveau président du Parti libéral du Canada, M. Stéphane Dion, à savoir que le Canada fonctionne mieux en pratique qu'en théorie. Les tensions aiguës entre les provinces, mais aussi entre celles-ci et le gouvernement fédéral, ont donné lieu à des situations explosives qui ont failli éclater de nombreuses fois. En revanche, la collaboration entre tous les niveaux gouvernementaux a permis d'arriver à un bon accord, même s'il n'est pas parfait, tout en évitant de sérieux dommages à la fédération. Lors de négociations, c'est le moment choisi qui est le plus important. Dans le cas qui nous intéresse, il faut féliciter tous les acteurs d'avoir su saisir l'instant opportun. ☺

### Les provinces canadiennes envisagent des traités distincts avec les États-Unis

La récente affaire du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis a permis d'assister à une confrontation entre des compagnies forestières américaines unies et des provinces canadiennes divisées — ces dernières avaient envisagé de conclure des accords séparés avec les États-Unis, mouvement qui aurait généré d'importantes tensions au sein de la fédération canadienne.

La position canadienne durant les négociations s'est trouvée affaiblie, car certaines provinces clés dans ce dossier n'ont pas réussi à s'entendre sur une stratégie commune. Leurs intérêts se révélaient par trop divergents !

Cette attitude contrastait fortement avec les États-Unis, où un groupe de lobbyistes appelé « Coalition pour des importations équitables de bois d'œuvre » (*Coalition for Fair Lumber Imports*), une alliance composée de scieries indépendantes, petites et grandes, a permis de préserver la solidarité de celles-ci et de les faire parler d'une seule et même voix.

La coalition a fait valoir que les travailleurs américains perdaient leurs emplois et que les scieries des États-Unis étaient contraintes de fermer leurs portes parce que le gouvernement canadien subventionnait injustement ses producteurs, lesquels écoulent chaque année aux États-Unis du bois d'œuvre d'une valeur globale estimée à 8 milliards USD.

Le chef de cette coalition américaine, M. Steve Swanson, a expliqué : « Nous pouvons concurrencer n'importe quelle industrie forestière dans le monde, mais nous ne pouvons pas en plus lutter contre leurs gouvernements. »

Comparée au Canada, la force de la coalition a résidé dans son unité, qu'elle affichait sur son site Internet en proclamant : « Nous sommes tous mobilisés en raison de notre opposition aux pratiques commerciales déloyales du Canada, lequel abandonne virtuellement ses forêts aux compagnies qui exportent du bois d'œuvre vers les États-Unis, le plus grand marché mondial pour les produits du bois ».

Toute une série de jugements ont été rendus en matière commerciale, certains donnant raison aux prétentions américaines, d'autres les rejetant.

Cependant, les Américains n'ont pas eu besoin de diviser leurs adversaires canadiens pour tenter de les vaincre puisqu'ils étaient déjà désunis.

La Colombie-Britannique dispose d'un stock de bois d'œuvre pléthorique, en grande partie en raison d'un phénomène prenant des proportions alarmantes, celui du dendroctone du pin (*coleoptera scolytidae*). À en croire le numéro de février 2007 du magazine *Canadian Geographic*, les ravages de cet insecte ont fait plus que doubler les coupes autorisées dans la province, qui sont passées de 2 millions de mètres cubes en 2001 à 5 millions en 2004.

Cela s'explique parce que ce coléoptère est en train de dévaster les forêts de pin de la Colombie-Britannique à une vitesse effarante, de sorte que la province se voit contrainte de liquider ses résineux avant que le bois devienne inutilisable, et elle est prête à payer des pénalités à l'exportation pour ce faire.

Le dendroctone se nourrit de l'aubier, la partie tendre de l'écorce, ce qui finit par tuer l'arbre, mais le bois peut encore être coupé pendant une courte période après la contamination.

Le Québec, l'Ontario et quelques petites provinces n'ont pas été frappés par ce fléau. Elles n'ont donc pas de surplus de bois d'œuvre, et il leur convient de s'en tenir à un quota d'exportation.

M. Pierre Vincent, du Conseil de l'industrie forestière du Québec, a expliqué que les intérêts de la Colombie-Britannique se révélaient tellement divergents de ceux du Québec et de l'Ontario que l'idée même d'une position « pancanadienne » paraissait illusoire.

« Les provinces en sont donc venues à considérer que la meilleure solution consistait à conclure des accords distincts, soit un entre le Québec et les États-Unis, un autre entre l'Ontario et les États-Unis, et un troisième entre la Colombie-Britannique et les États-Unis ».

Mais « les constitutionnalistes et Ottawa ont fait savoir "qu'il n'en était pas question et que cela devait être un traité entre deux pays, autrement dit un accord entre Ottawa et Washington". »

En fin de compte, un accord a été conclu, aux termes duquel les provinces se sont trouvées face à une alternative :

« Option A ou option B : l'option B consiste à payer une très petite taxe tout en respectant un quota à l'exportation, tandis que l'option A consiste à payer une taxe plus élevée sans aucune restriction à l'exportation », a expliqué Pierre Vincent.

Le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan ont choisi l'option B, alors que l'Alberta et la Colombie-Britannique, tant l'intérieur que la côte, ont choisi l'option A ».

- par Rod Macdonell