

JUIN 2022

BOIS D'ŒUVRE CANADIEN : UN CONFLIT QUI COÛTE CHER AUX CONSOMMATEURS ET AUX ENTREPRISES

Par Olivier Rancourt et Gabriel Giguère

Les tensions liées au commerce canado-américain du bois d'œuvre ne datent pas d'hier : l'imposition de mesures protectionnistes dure maintenant depuis une quarantaine d'années¹. La succession de conflits entre les deux partenaires commerciaux, qui découle notamment d'accusations de *dumping* de la part des politiciens et producteurs américains à l'égard de l'industrie forestière canadienne, s'est accompagnée de l'imposition à répétition de tarifs douaniers sur le bois d'œuvre canadien². La principale raison invoquée par nos voisins du sud en faveur de la mise en place de ces mesures nuisibles est que 94 % des forêts canadiennes sont publiques, ce qui constituerait selon eux la preuve que le bois d'œuvre canadien est subventionné³. Le gouvernement américain maintient cette position malgré de multiples revers face à l'OMC et à l'ancien ALENA⁴.

Si les tarifs douaniers ont avantagé les producteurs de bois d'œuvre américains, les producteurs canadiens ont vu en 2017 un ralentissement de leurs activités s'élevant à 60 millions de dollars américains⁵. Qui plus est, les consommateurs américains ont vu le prix du bois d'œuvre augmenter à la suite de l'imposition de tarifs douaniers sur la ressource canadienne et en sont les grands perdants. Les tarifs douaniers sur cette ressource ont eu davantage d'effets négatifs que positifs sur l'économie et les consommateurs américains.



UN HISTORIQUE CONFLICTUEL

Cinq conflits ont eu lieu depuis 1982. Mises bout à bout, ces querelles à propos du commerce du bois d'œuvre canadien représentent 19 années, soit près d'une année sur deux depuis le début des tensions⁶. En plus d'avoir duré trop longtemps déjà, cette succession de conflits a causé du tort aux économies des deux pays.

Le premier conflit survient en 1982 lorsque les États-Unis déposent des plaintes alléguant que le bois d'œuvre canadien importé était, selon les producteurs américains, hautement subventionné⁷. Quelques années plus tard, en 1986, l'industrie forestière américaine dépose de nouvelles plaintes, cette fois-ci devant l'International Trade

Cette Note économique a été préparée par **Olivier Rancourt**, économiste à l'IEDM, et **Gabriel Giguère**, analyste en politiques publiques à l'IEDM. La **Collection Réglementation** de l'IEDM vise à examiner les conséquences souvent imprévues pour les individus et les entreprises de diverses lois et dispositions réglementaires qui s'écartent de leurs objectifs déclarés.



Administration (ITA), une organisation rattachée au Département du Commerce américain, qui établit alors des droits compensatoires de 15 % sur le bois d'œuvre canadien. L'imposition de barrières tarifaires sur la ressource est une première dans la saga⁸.

Ce réflexe consistant à mettre en place des tarifs douaniers perdurera du côté américain et aura des répercussions néfastes sur le commerce entre les deux partenaires. Un accord est ensuite conclu entre les deux parties en 1986 et établit des tarifs à hauteur de 15 %. Le Canada se retire de cette entente en 1991⁹. Deux autres conflits entre les partenaires commerciaux surviennent entre 1992 et 2005, tous deux accompagnés de plaintes en vertu d'accords de libre-échange.

Le dernier conflit éclate en 2016 après le non-renouvellement du côté canadien d'un accord de plus de neuf ans venu à échéance. Ce cinquième conflit – qui dure encore aujourd'hui¹⁰ – s'inscrit dans la trame du nationalisme économique américain marqué par le slogan « Make America Great Again » du président Trump et les modifications au *Buy American Act* adoptées par l'administration Biden. Il est caractérisé par des tarifs douaniers sur le bois d'œuvre imposés en novembre 2017 par le président Trump atteignant 20,83 %¹¹.

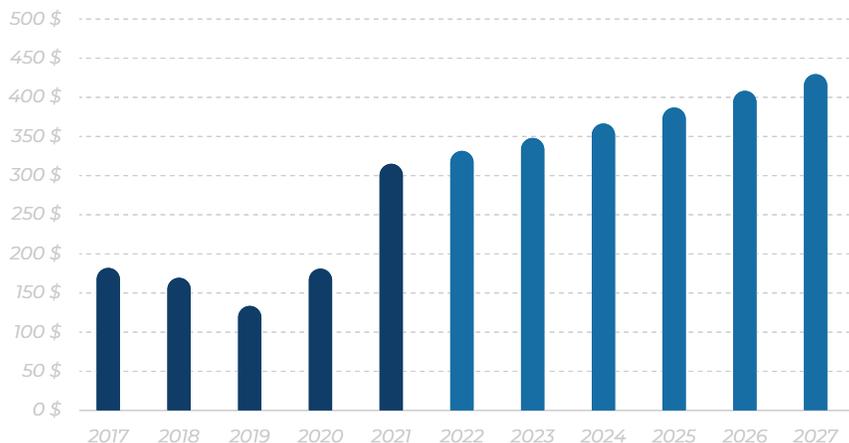
À la suite de la plainte déposée contre les États-Unis par les représentants du Canada, l'OMC conclut dans un rapport rendu public en 2020 que le Département du Commerce américain n'a pas agi de manière objective et impartiale en ce qui concerne les droits compensateurs et les mesures *antidumping* américaines¹². Ce jugement met en lumière la réaction disproportionnée des politiciens au sud de la frontière.

DES TARIFS DOUANIERS QUI AFFECTENT LA PRODUCTION DU BOIS D'ŒUVRE

L'objectif des tarifs douaniers est de pénaliser les producteurs canadiens de bois d'œuvre et de favoriser l'achat de ressources des producteurs américains. Les autorités américaines ont perçu à l'industrie de la foresterie canadienne, de 2017 à 2021, 5,6 milliards de dollars (CAD) de droits en exportation¹³. En 2021, c'était plus de 84 % des exportations de cette

Figure 1

Montant des exportations canadiennes perdues à la suite de la mise en place des tarifs sur le bois d'œuvre (en millions de USD constant de 2021)



Sources : Calculs des auteurs (voir l'annexe technique). United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Trade System, consulté le 5 mai 2022; Joseph Buongiorno, « Projected effects on US tariffs on Canadian softwood lumber and newsprint imports: A cobweb model », *Canadian Journal of Forest Research*, vol. 48, no 11, août 2018, p. 1355; Bureau of Labour Statistics, CPI for All Urban Consumers (CPI-U), CUSR0000 SA0, consulté le 12 mai 2022.

ressource naturelle du Canada qui allaient chez nos voisins du sud¹⁴.

De surcroît, nos projections indiquent que de 2017 à 2027, les tarifs auront fait diminuer les exportations des producteurs canadiens pour une valeur de plus de 3 milliards de dollars américains¹⁵ (voir la Figure 1). Cette perte en valeur n'est toutefois pas compensée par la hausse des activités chez les producteurs américains qui a découlé de la mise en place des tarifs douaniers. Globalement, selon nos projections, avec un tarif à hauteur de 20,83 %, il y a eu une perte nette de la production de 71 000 m³ de bois lorsqu'on observe la baisse au Canada des activités dans les scieries et l'augmentation de celles-ci aux États-Unis¹⁶. Cette perte nette, comme nous le verrons ci-dessous, a des répercussions sur le prix payé par les consommateurs américains.

Il y a eu une perte nette de la production de 71 000 m³ de bois lorsqu'on observe la baisse au Canada des activités dans les scieries et l'augmentation de celles-ci aux États-Unis.

Ce manque à gagner devrait inquiéter les Canadiens puisque le secteur forestier représentait 24,2 milliards de dollars en 2019¹⁷. C'est donc l'économie du pays dans son ensemble, étant donné l'importance du secteur, qui est directement touchée par ces barrières tarifaires.

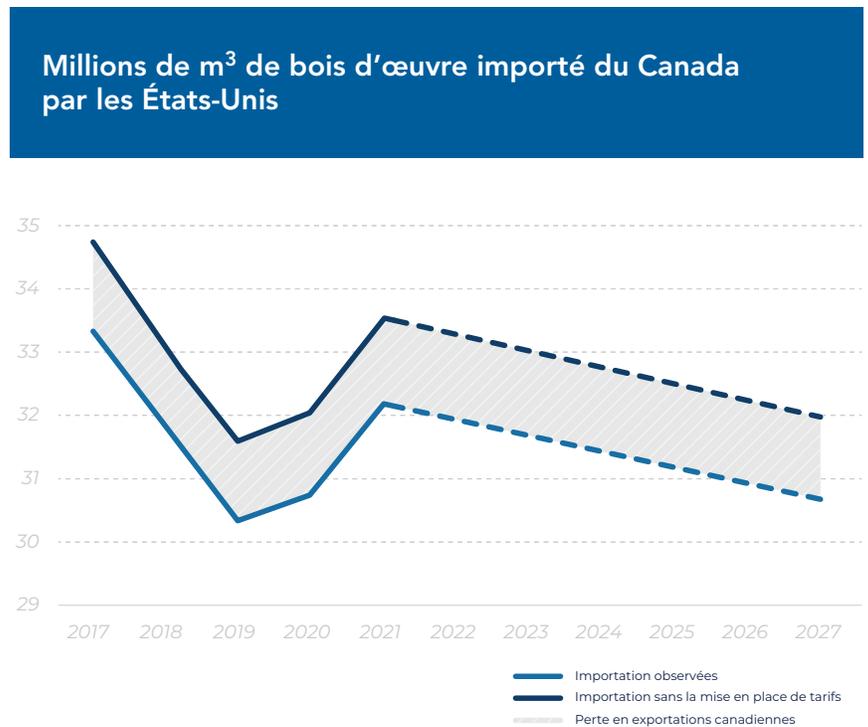
Cette chute des exportations peut être observée par la variation de volume de bois exporté vers les États-Unis. De 2017 à 2019, le volume exporté (en m³) par année a baissé de 9 %¹⁸. Les répercussions projetées des tarifs correspondent à une baisse des exportations de plus de 14 millions de mètres cubes de bois sur 10 ans¹⁹ (voir la Figure 2). Bien que les tarifs douaniers aient fluctué au fil du temps, ils auront certainement des conséquences néfastes sur le volume de bois produit, car la perte de volume ne sera pas pleinement compensée par une hausse des activités de production nationale au sud de la frontière.

Force est de constater que l'industrie forestière canadienne perd plusieurs occasions d'affaires en raison des barrières tarifaires. Toutefois, il serait erroné de croire que le Canada est le seul pays perdant; le marché américain l'est également. La raison en est simple : étant donné que la réduction des importations n'est pas intégralement compensée par l'augmentation de la production interne, la quantité disponible pour les consommateurs est réduite. En découle alors une hausse des prix. Même si ce n'est évidemment pas la seule métrique ayant des répercussions sur le prix de ce matériau, elle a sur lui une influence certaine²⁰. Au final, ce sont les consommateurs américains de bois d'œuvre qui se retrouvent avec des matériaux plus coûteux à cause des tarifs.

LES CONSOMMATEURS AMÉRICAINS : GRANDS PERDANTS DES BARRIÈRES PROTECTIONNISTES

En matière de bien-être économique, ce sont les consommateurs américains qui ont connu la plus grande perte. La diminution du bien-être est estimée par la réduction de la différence entre la valeur de réserve (le prix maximal que le consommateur est prêt à payer pour un bien) et le prix payé. Elle peut être due soit à la hausse du prix de la ressource, soit

Figure 2



Sources : Calculs des auteurs, voir l'annexe technique. United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Trade System, consulté le 5 mai 2022; Joseph Buongiorno, « Projected effects on US tariffs on Canadian softwood lumber and newsprints imports: a cobweb model », *Canadian Journal of Forest Research*, vol. 48, no 11, août 2018, p. 1355.

à une diminution de la valeur de réserve – causée entre autres par une baisse du revenu disponible.

Les consommateurs américains ont perdu l'équivalent de plus de 1,56 milliard de dollars en 2017 à cause des tarifs douaniers sur le secteur forestier canadien mis en place par les dirigeants politiques de leur pays²¹. Ces barrières tarifaires ont nui 26 fois plus au bien-être des consommateurs américains en 2017 qu'aux producteurs canadiens²². Autrement dit, les répercussions financières pour la population états-unienne étaient 26 fois plus importantes cette année-là que pour les producteurs au Canada, pour qui elles représentaient une perte de bien-être économique de seulement 60 millions de dollars américains.

Les consommateurs américains ont perdu l'équivalent de plus de 1,56 milliard de dollars en 2017 à cause des tarifs douaniers sur le secteur forestier canadien.

Les politiciens des États-Unis devraient s'attarder à cette réalité et voir les torts qu'ils causent à leur propre population (voir la Figure 3). Qui plus est, on estime que la perte de bien-être économique des consommateurs américains était supérieure de 7 % aux gains des producteurs de ce pays²³. Les tarifs équivalent donc à un transfert des consommateurs de bois d'œuvre américains aux producteurs. Devant cet état de fait, les citoyens américains auraient intérêt à ce que leur gouvernement revoie sa politique protectionniste.

De leur côté, les consommateurs de bois d'œuvre peuvent également être producteurs d'autres produits. C'est le cas des artisans et de certaines industries, par exemple celle de la construction résidentielle. Pour cette raison, entre autres, l'Association nationale américaine des constructeurs de maisons s'est opposée à la mise en place des tarifs en 2022²⁴ qui viendrait tirer à la hausse le prix du bois, déjà très élevé²⁵. Elle dénonçait le fait que la production américaine n'est pas capable de combler la demande intérieure²⁶. Les tarifs douaniers imposés du côté américain découragent les consommateurs de se procurer cette ressource étant donné l'augmentation des prix qui en découle²⁷. De cela a résulté, selon une étude, une baisse de la demande sur le bois d'œuvre de 240 000 m³ pendant la période où le tarif douanier s'élevait à 20,83 %²⁸.

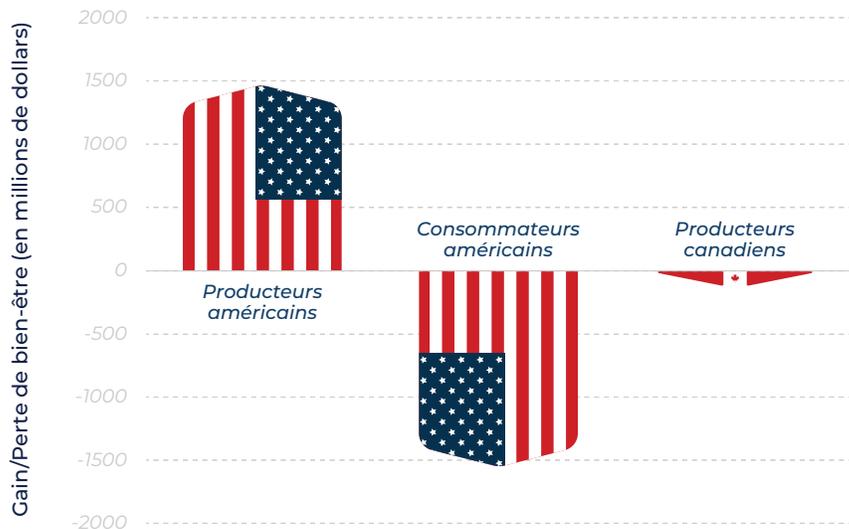
Le conflit canado-américain sur le bois d'œuvre dure depuis une quarantaine d'années et n'est bénéfique pour aucun des deux pays.

Le constat est clair : le protectionnisme a des répercussions néfastes pour l'économie de tous les pays concernés. On le sait depuis des siècles, et l'économiste David Ricardo le démontre notamment dans sa théorie des avantages comparatifs.

Toutefois, les États-Unis ne sont pas les seuls à mettre en place ce type de mesures nuisibles à la prospérité économique. Le Canada en a aussi établi

Figure 3

Tarifs douaniers américains sur le secteur forestier canadien, gagnants et perdants (2017)



Source : Calculs des auteurs; Joseph Buongiorno et Craig Johnson, « Potential Effects of US Protectionism and Trade Wars on the Global Forest Sector », *Forest Science*, vol. 64, no 2, avril 2018, p.125-126.

plusieurs qui font obstacle au libre commerce. Le cas de la gestion de l'offre est un exemple clair de système canadien s'inscrivant dans le protectionnisme économique. Il s'agit de quotas et de tarifs pouvant atteindre jusqu'à 300 % sur certains produits²⁹. Qu'il s'agisse de tarifs douaniers sur le bois d'œuvre canadien ou de notre système de gestion de l'offre, les mesures protectionnistes nuisent directement aux consommateurs des pays qui les mettent en place³⁰.

CONCLUSION

Le conflit canado-américain sur le bois d'œuvre dure depuis une quarantaine d'années et n'est bénéfique pour aucun des deux pays. La perte de production du côté canadien a des conséquences directes sur l'industrie forestière du pays, et n'est pas compensée par l'augmentation de la production chez nos voisins du sud, ce qui donne lieu à une perte nette. De leur côté, malgré la hausse des activités chez les producteurs américains, les consommateurs américains en payent fortement le prix. Si le gouvernement américain retirait toutes les barrières tarifaires sur le bois d'œuvre canadien, les deux économies en sortiraient gagnantes.

RÉFÉRENCES

1. Congressional Research Service, « Softwood Lumber Imports from Canada: Current Issues », avril 2018, p. 1.
2. *Ibid.*, p. 9.
3. *Ibid.*, p. 5.
4. Alexandre Moreau, « Les coûts économiques du protectionnisme : le cas du bois d'œuvre », IEDM, Point, septembre 2016, p. 1; Gouvernement du Québec, Ministère de l'Économie et de l'Innovation, *Litiges commerciaux*, 24 août, 2020.
5. Joseph Buongiorno et Craig Johnson, « Potential Effects of US Protectionism and Trade Wars on the Global Forest Sector », *Forest Science*, vol. 64, no 2, avril 2018, p. 126.
6. Congressional Research Service, *op. cit.*, note 1, p. 9.
7. *Idem.*
8. Gouvernement du Québec, *op. cit.*, note 4.
9. *Idem.*
10. Bibliothèque du Parlement, « Le conflit du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis : les plus récents développements », 17 décembre 2021.
11. Joseph Buongiorno, « Projected effects on US tariffs on Canadian softwood lumber and newsprint imports: A cobweb model », *Canadian Journal of Forest Research*, vol. 48, no 11, août 2018, p. 1356.
12. Gouvernement du Québec, *op. cit.*, note 4.
13. Bibliothèque du Parlement, *op. cit.*, note 10.
14. Gouvernement du Canada, Importation, exportation et investissement, donnée sur le commerce en direct, Rapport – données sur le commerce en direct, consulté le 16 mai 2022.
15. Calculs des auteurs. United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Trade System, consulté le 5 mai 2022; Joseph Buongiorno, *op. cit.*, note 11, p. 1355.
16. Joseph Buongiorno, *op. cit.*, note 11, p. 1355.
17. Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, Nos ressources naturelles, Forêts et foresterie, L'état des forêts au Canada : Rapport annuel, De quelle façon le secteur forestier contribue-t-il à l'économie du Canada?, 25 mars 2022.
18. Calculs des auteurs, voir l'annexe technique; United States Department of Agriculture, *op. cit.*, note 15.
19. Calcul des auteurs. Joseph Buongiorno, *op. cit.*, note 11, p. 1355.
20. Joseph Buongiorno, *op. cit.*, note 11, p. 1355.
21. Joseph Buongiorno et Craig Johnston, *op. cit.*, note 5, p. 125.
22. Calcul des auteurs. *Ibid.*, p. 125-126.
23. *Idem.*
24. National Association of Home Builders, « NAHB calls for US to end lumber tariffs, boost domestic production », *Canadian Forest Industries*, 15 mars 2022.
25. Trading Economics, Lumber, consulté le 9 mai 2022.
26. National Association of Home Builders, *op. cit.*, note 24.
27. Joseph Buongiorno, *op. cit.*, note 11, p. 1355.
28. *Idem.*
29. Parlement du Canada, *Le mécanisme de la gestion de l'offre au Canada*, Publication no 2018-42-F, 30 novembre 2018, p. 6.
30. Vincent Geloso et Alexandre Moreau, « La gestion de l'offre appauvrit les plus pauvres », IEDM, septembre 2016, p. 2.

ANNEXE TECHNIQUE

Figure 1 et Figure 2

Nous avons extrait le volume et la valeur des importations américaines de bois provenant du Canada, pour les années 2017 à 2021¹. Nous avons isolé les taux de croissance et avons calculé les moyennes, en enlevant les données aberrantes. La seule donnée aberrante fut la croissance de 80 % de la valeur entre 2020 et 2021.

Croissance annualisée

Années	Volume	Valeur
2017-2018	-5 %	-5 %
2018-2019	-4 %	-23 %
2019-2020	1 %	44 %
2020-2021	5 %	80 %

Nous avons ensuite appliqué les taux de croissance moyens (-1 % et 5 %) respectivement aux volumes de 2021 pour obtenir nos projections avec la mise en place des tarifs. Finalement, nous avons calculé les mêmes valeurs, mais avec le gain estimé par Joseph Buongiorno sur la valeur et le volume perdu suite à la mise en place des tarifs, soit une augmentation de 4,2 % du volume, mais une baisse de 1,3 % du prix².

La Figure 1 représente la différence entre les deux scénarios pour les prix alors que la Figure 2 illustre la variation entre les deux scénarios en millions de m³ de bois.

1. United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Trade System, consulté le 5 mai 2022.
2. Joseph Buongiorno, « Projected effects on US tariffs on Canadian softwood lumber and newsprint imports: a cobweb model », *Canadian Journal of Forest Research*, vol. 48, no 11, août 2018, p. 1355.

L'Institut économique de Montréal est un *think tank* indépendant sur les politiques publiques. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. L'IEDM ne sollicite ni n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. IEDM © 2022