

Notes pour le témoignage de Jim Stanford, professeur titulaire de la chaire de relations industrielles Harold Innis au département de science économique de l'Université McMaster, devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

Le 13 avril 2016

Au cours du mandat du gouvernement conservateur ayant précédé le gouvernement actuel (de 2006 à 2015), le Canada a conclu des accords de libre-échange avec 10 pays, soit un plus grand nombre que n'importe quel autre gouvernement fédéral dans toute l'histoire du Canada. Le gouvernement conservateur a également signé deux grands accords commerciaux multilatéraux (l'Accord économique et commercial global et le Partenariat transpacifique), que 35 autres pays ont signés pour établir entre eux des relations de libre-échange. Parallèlement, le gouvernement conservateur a conclu des accords de protection des investissements avec 25 pays (y compris la Chine). Ces accords conçus pour stimuler les investissements étrangers directs, y compris dans les secteurs axés sur les exportations, étaient également censés avoir un effet catalyseur sur la performance commerciale du Canada.

Pourtant, au cours de cette période, la performance commerciale du Canada a fortement diminué. Et cette détérioration a même été plus importante dans les échanges commerciaux du Canada avec ses partenaires signataires d'un accord de libre-échange qu'avec le reste du monde. Alors, faut-il conclure encore plus d'accords de libre-échange en guise de remède aux malheurs du Canada sur la scène commerciale? Sinon, ces accords seraient-ils plutôt à l'origine du problème?

Le tableau 1 présente plusieurs indices de la valeur de l'exportation dans l'économie canadienne pour deux périodes distinctes : de 1981 à 2001 et de 2001 à aujourd'hui (y compris les trois premiers trimestres de 2015). Au cours des 20 dernières années du siècle dernier, les exportations canadiennes de biens et de services ont connu une forte hausse, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du PIB. La valeur relative des exportations est passée de 26,5 % du PIB en 1981 à un sommet de 42,0 % en 2001. Depuis lors, cependant, les exportations de marchandises ont augmenté de moins de 1 % par année en valeur absolue. Les exportations de services ont augmenté plus rapidement, mais à un rythme équivalant à moins d'un tiers du rythme de la période ayant précédé 2001 et plus lentement que la croissance du PIB. La part des exportations de biens et la part des exportations de services dans le PIB ont donc toutes les deux diminué (et la diminution a été sévère dans le cas des biens), de telle sorte que le pourcentage que représentent les exportations dans le PIB a diminué pour atteindre 31,4 % en

2015. La croissance de l'intensité des activités commerciales du Canada, au cours de la période de 1981 à 2001, a donc été entièrement annulée.

Les importations ont augmenté plus rapidement que les exportations, qui ont stagné. Ainsi, la balance commerciale et la balance des paiements courants se sont considérablement dégradées. Le tableau 2 résume cette tendance en présentant les moyennes par décennie. Depuis 2010, la faiblesse des exportations des autres secteurs que celui des ressources naturelles conjuguée à l'effondrement des cours des ressources naturelles a entraîné des déficits commerciaux pour ce qui est des marchandises (une situation inhabituelle dans l'histoire du Canada) et une augmentation des déficits des paiements courants, qui ont dépassé 3 % du PIB, en moyenne, depuis 2010. En conséquence, la dette extérieure nette a augmenté.

Les exportations canadiennes ont connu une période de faiblesse comparativement aux périodes précédentes de l'histoire et comparativement à d'autres pays industrialisés, ce qui tend à démontrer que notre contreperformance commerciale depuis 2001 ne peut être attribuée uniquement aux facteurs macroéconomiques dans le monde. Le tableau 3 présente la performance commerciale du Canada selon trois indicateurs, par rapport à la moyenne des 34 pays de l'OCDE. La performance commerciale du Canada depuis le début du siècle a été particulièrement mauvaise relativement au groupe de pays industrialisés constituant l'OCDE.

Ce n'est pas seulement la quantité nette des exportations qui a été décevante. Il s'est produit également un changement qualitatif important dans les exportations canadiennes, et c'est un changement dangereux à mes yeux. Depuis le début du siècle, l'augmentation en flèche du cours des matières premières dans le monde a influé fortement sur le capital et sur les décideurs politiques, qui ont misé grandement sur le secteur minier, le pétrole et le gaz. Cette réorientation a modifié rapidement la composition des exportations canadiennes. En raison des cours élevés et de l'augmentation des quantités absolues de ressources exportées, les matières premières étaient devenues, au début de la crise financière mondiale de 2008, le composant le plus important des exportations totales. En 2014, les secteurs primaires constituaient 40 % des exportations, soit une proportion plus grande que celle des produits à valeur ajoutée. (Depuis ce temps, les exportations de produits à valeur ajoutée ont toutefois connu une hausse engendrée en partie par la chute du dollar canadien.)

Pour en savoir davantage sur la relation entre la libéralisation des échanges commerciaux et la performance commerciale, on peut effectuer une comparaison entre, d'une part, les échanges commerciaux du Canada avec ses partenaires signataires d'accord de libre-échange et, d'autre part, les échanges commerciaux du Canada avec le reste du monde. Le tableau 4 nous fait voir cette comparaison. Les exportations du Canada vers ses partenaires signataires d'accord de libre-échange ont augmenté lentement après 2001. L'augmentation a été de seulement 1,1 % dans le cas des exportations à destination des États-Unis et elle a été à peine plus élevée dans

le cas des autres partenaires signataires d'accord de libre-échange. À l'inverse, les exportations vers les pays avec lesquels le Canada n'a pas d'accord de libre-échange actuellement ont connu une hausse six fois plus grande (de 6,8 % par année). La comparaison est tout aussi frappante dans le cas des importations, qui ont crû presque deux fois plus vite que les exportations dans le cas des partenaires signataires d'accord de libre-échange, ce qui explique largement la dégradation de la balance commerciale. Les importations en provenance des pays avec lesquels le Canada n'a pas d'accord de libre-échange ont également augmenté rapidement, soit de 4,7 % par année. Mais ce n'est que dans le cas des pays sans accord de libre-échange avec le Canada que les exportations canadiennes ont augmenté plus rapidement que les importations. Cette statistique infirme l'hypothèse voulant que les accords de libre-échange accordent aux exportations canadiennes un traitement préférentiel dans les pays partenaires. En réalité, nos exportations ont été meilleures vers les pays qui n'ont pas d'accord de libre-échange avec le Canada (tant par rapport aux importations en provenance des mêmes pays que par comparaison avec les partenaires signataires d'accord de libre-échange.)

Le plus récent accord de libre-échange signé par le Canada est celui qui le lie à la Corée du Sud. Or, l'économie coréenne ayant des caractéristiques structurelles semblables à celles d'autres économies asiatiques (comme le Japon, la Malaisie, Taïwan et Singapour), il semble que la mise en œuvre de l'accord avec la Corée puisse servir de point de repère pour estimer les effets probables de l'éventuel Partenariat transpacifique. Malheureusement, les résultats de l'accord de libre-échange avec la Corée ne sont pas encourageants pour le Canada. Ils sont résumés dans le tableau 5. Les exportations vers la Corée ont diminué de 4 % au cours de la première année d'existence de l'accord de libre-échange, tandis que les importations venant de la Corée ont crû de 9 %. À la vue de ces statistiques, on ne pourrait absolument pas conclure que cet important accord de libre-échange a stimulé les exportations canadiennes, même s'il a nettement libéralisé les importations. Et malheureusement, l'expérience coréenne est assez représentative des échanges commerciaux déséquilibrés du Canada avec ses autres partenaires signataires d'accord de libre-échange au cours de cette période.

Les données tendent fortement à démontrer que la performance commerciale du Canada a grandement diminué depuis le début du siècle, au même moment que le gouvernement fédéral mettait en œuvre la politique de libéralisation des échanges commerciaux la plus massive de notre histoire. De plus, les données tendent aussi fortement à démontrer que notre performance commerciale a été pire avec les partenaires signataires d'accord de libre-échange qu'avec le reste du monde. L'élimination bilatérale des barrières commerciales (comme les tarifs douaniers) et la consolidation de la mobilité et des droits des investisseurs privés ne garantissent en rien des retombées bénéfiques pour tous les signataires d'un accord de libre-échange. En réalité (et contrairement à la théorie économique), les gains nets issus de la libéralisation des échanges commerciaux dépendent de la compétitivité de la production

intérieure (qui est déterminée par les coûts de production, la capacité d'innovation et la qualité), que ces gains se manifestent par une croissance des exportations supérieure à celle des importations ou par un apport d'investissements étrangers plus important que les fuites de capitaux. Notre dollar était substantiellement surévalué (selon le critère de la parité du pouvoir d'achat) pendant la majeure partie de cette période, en raison de la ruée vers les matières premières. Et les sociétés canadiennes n'œuvrant pas dans le secteur des ressources naturelles n'avaient pas la préparation ou la capacité pour jouer un rôle accru sur les marchés internationaux, peu importe le nombre d'accords commerciaux pouvant être signés. Le résultat a été une perte de parts de marché (au pays et à l'étranger), une faiblesse des investissements au pays et un cercle vicieux de désindustrialisation qui n'a fait qu'exacerber notre situation de faiblesse structurelle dans le commerce mondial.

Cet ensemble de circonstances décevantes ne devrait certainement pas avoir comme conséquence, sur le plan des politiques, que l'on ait encore recours au même remède, mais prétendument avec plus de savoir-faire. La très mauvaise performance économique du Canada depuis 2001 n'a rien à voir avec un manque d'accords de libre-échange, bien au contraire. Les accords que nous avons signés ont probablement eu pour effet d'aggraver progressivement une situation déjà mauvaise. Il serait plus judicieux que les politiques commerciales aient comme objectif d'appuyer les efforts des sociétés établies au Canada (à propriété canadienne ou étrangère) en vue de mettre à niveau et d'augmenter leurs capacités, de leur permettre d'innover davantage et de les amener à accroître leurs exportations. C'est une tâche beaucoup plus concrète, mais aussi beaucoup plus complexe que d'envoyer simplement nos diplomates apposer leur signature sur un autre accord commercial.

Tableau 1			
Valeur des exportations			
1981-2015			
	Biens	Services	Total
Croissance des exportations (en dollars constants de 2007)			
1981-2001	6,63 %	5,30 %	6,48 %
2001-2015	1,00 %	1,66 %	1,08 %
Valeur des exportations en pourcentage du PIB			
1981	23,5 %	3,0 %	26,4 %
2001	36,7 %	5,3 %	42,0 %
2015	26,4 %	5,0 %	31,4 %
Évolution 1981-2001	13,3 %	2,3 %	15,6 %
Évolution 2001-2015	-10,4 %	-0,3 %	-10,7 %
Source : Calculs faits par l'auteur à partir des données tirées des tableaux CANSIM 380-0064 de Statistique Canada.			

Tableau 2				
Composants de la balance des paiements courants				
Moyenne par décennie (en % du PIB)				
	Biens	Services	Autres composants	Total
1981-1989	2,8 %	-0,9 %	-4,0 %	-2,2 %
1990-1999	2,7 %	-1,2 %	-3,5 %	-2,0 %
2000-2009	3,9 %	-0,6 %	-2,2 %	1,1 %
2010-2015	-0,4 %	-1,2 %	-1,5 %	-3,1 %
Source : Calculs faits par l'auteur à partir des données tirées des tableaux CANSIM 376-0103 de Statistique Canada.				

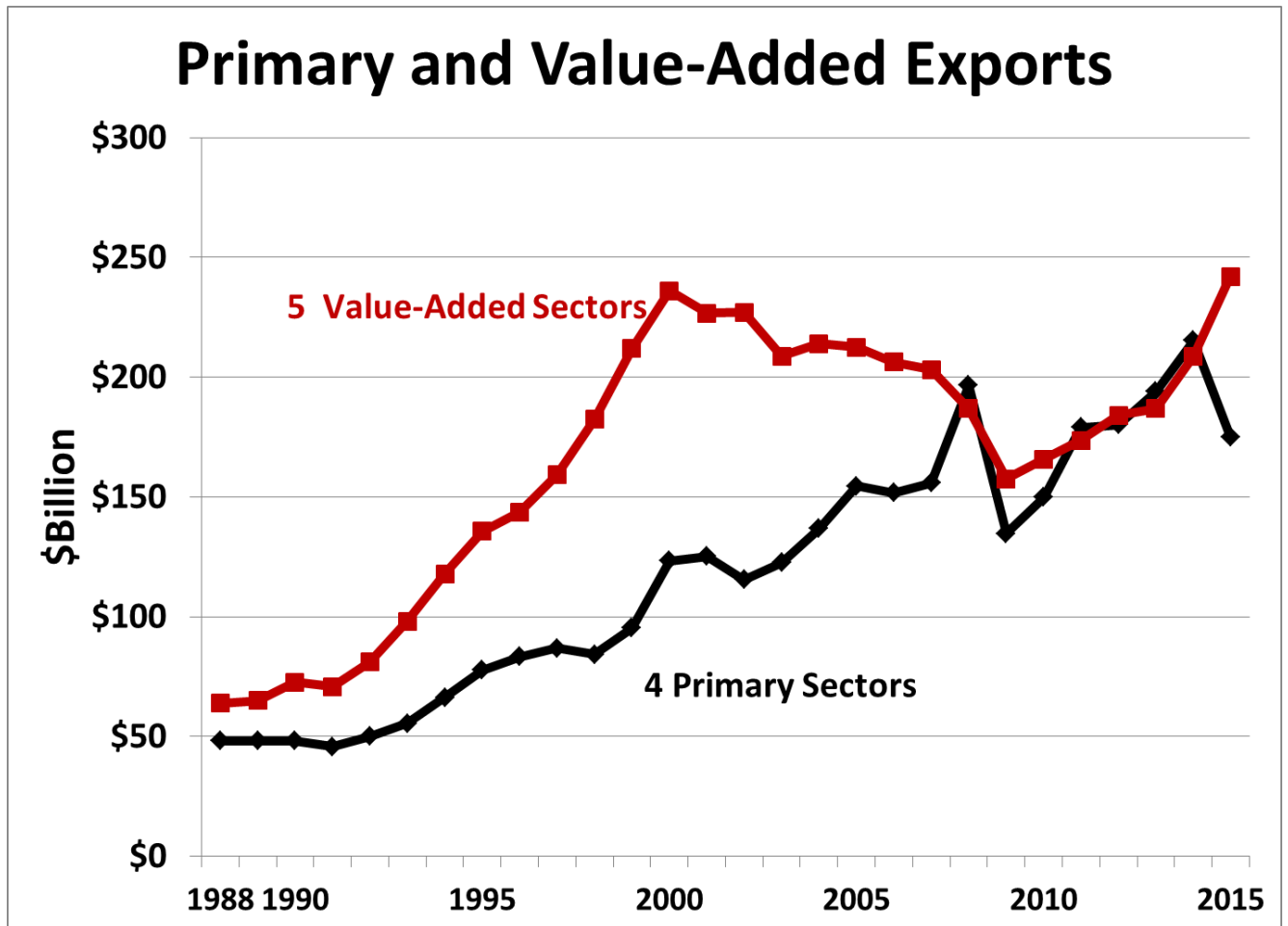
Tableau 3			
Comparaison de la performance commerciale avec d'autres pays			
	Canada	Moyenne OCDE	Rang du Canada (sur 34)
Croissance réelle des exportations de biens et de services de 2001 à 2015 (taux moyen composé)	0,7	3,6	33
Balance des paiements courants de 2010 à 2015 (part moyenne du PIB)	-3,0	-0,2	29
Contribution du solde net des exportations à la croissance du	-0,8	0,1	32

PIB entre 2002 et 2015 (part moyenne du PIB)			
Source : Calculs de l'auteur à partir des données tirées des tableaux 39 à 52 de l'annexe du numéro 2, volume 2015 de <i>Perspectives économiques de l'OCDE</i> ainsi que de la base de données statistiques de l'OCDE.			

Tableau 4		
Performance commerciale par région entre 2001 et 2014		
	Évolution annuelle moyenne (%)	
	Exportations	Importations
Tous les produits		
États-Unis	1,1 %	1,9 %
Partenaires signataires d'ALE	1,2 %	2,4 %
Partenaires non signataires d'ALE	6,8 %	4,7 %
Monde entier	2,0 %	3,1 %
Produits manufacturés		
États-Unis	-0,5 %	1,3 %
Partenaires signataires d'ALE	-0,3 %	1,8 %
Partenaires non signataires d'ALE	4,2 %	5,0 %
Monde entier	0,3 %	2,8 %
Source : Calculs de l'auteur à partir de la base de données Strategis d'Industrie Canada.		

Tableau 5			
Tendances du commerce Canada-Corée en 2015			
	Exportations en Corée	Importations de Corée	Déficit¹
Tous les produits <i>(variation d'une année à l'autre)</i>	4 025 M\$ (-3,9 %)	7 875 M\$ (+8,7 %)	-3 850 M\$ (+25,9 %)
Produits manufacturés <i>(variation d'une année à l'autre)</i>	1 875 M\$ (+0,3 %)	7 687 M\$ (+8,7 %)	-5 813 M\$ (+11,7 %)
Source : Calculs de l'auteur à partir de la base de données Strategis d'Industrie Canada.			
¹ Une variation positive du déficit indique <i>une augmentation</i> du déficit commercial.			

Figure 1



Source : Calculs de l’auteur à partir du tableau CANSIM 228-8059 de Statistique Canada.

Les secteurs primaires comprennent l’agriculture, l’industrie forestière, le secteur de l’énergie et le secteur minier. Les secteurs à valeur ajoutée comprennent le secteur de l’automobile, l’aérospatiale, le secteur de la machinerie, le secteur de l’électronique et le secteur des biens de consommation.

Exportations des secteurs primaires et des secteurs à valeur ajoutée.

Milliards de dollars

300

250

200

150

100

50

5 secteurs à valeur ajoutée

4 secteurs primaires

1988

1990
1995
2000
2005
2010
2015