

**Direction des bibliothèques**

**AVIS**

Ce document a été numérisé par la Division de la gestion des documents et des archives de l'Université de Montréal.

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

**NOTICE**

This document was digitized by the Records Management & Archives Division of Université de Montréal.

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

**Université de Montréal**

**Désunis dans l'adversité : le lobbying des consommateurs américains pendant le conflit  
du bois d'œuvre**

**Par**

**David Descôteaux**

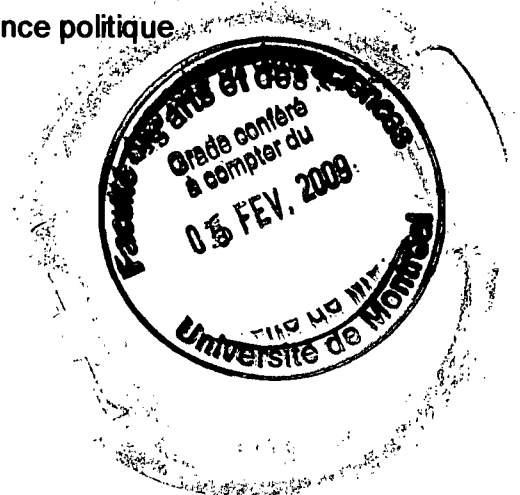
**Département de science politique**

**Faculté des Arts et des Sciences**

**Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de maître en science politique**

**Avril 2008**

**Copyright, David Descôteaux, 2008**



## RÉSUMÉ

Ce mémoire vise à expliquer pourquoi les consommateurs américains de bois d'œuvre – principales victimes des restrictions sur l'importation de bois d'œuvre canadien – n'ont pu réussir à faire prévaloir leurs intérêts au Congrès pendant le conflit du bois d'œuvre (1983-2006). Il conclut que les groupes d'intérêts opposés au protectionnisme échouent à faire prévaloir le libre-échange du bois d'œuvre en raison de trois facteurs: la trop grande diversité industrielle de leurs membres les rend inefficaces à faire du lobbying au Congrès, la nature des lois américaines du commerce international – qui ne tient pas compte des intérêts des consommateurs – les empêche de se battre sur le plan juridique, et certains politiciens canadiens ont miné leurs efforts en appuyant la position des producteurs américains pendant le conflit. Ces trois facteurs ont conspiré lors d'un moment-clé du conflit, soit lors du renversement de position de l'ITA en 1986, qui légitimait du coup les plaintes des producteurs américains.

This paper explains why U.S. softwood lumber consumers – the group that suffers the most from tariffs and restrictions on Canadian lumber – did not succeed in gathering congressmen support to protect their interests during the softwood lumber war (1983-2006). I argue that interest groups opposed to protectionism in softwood lumber fail to further their interests because of three factors: these groups are industrially diffuse, which reduces the efficiency of their lobbying efforts; they battle against a legal system that doesn't take their needs into account; and their efforts were hampered by canadian politicians who gave their support to U.S. producers. These factors have conspired during a key moment of the conflict in 1986, when the ITA reversed its decision about Canadian subsidies, legitimizing the producer's complaints.

**Mots clés:** États-Unis. Canada. Protectionnisme. Lobby. Groupe de pression. Consommateurs. Bois d'œuvre. CFLI. ACAH. NAHB. ITC. ITA.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES GRAPHIQUES.....	v
LISTE DES SIGLES.....	vi
INTRODUCTION.....	7
FAITS SAILLANTS DU CONFLIT.....	9
Un premier échec.....	11
Le vent tourne.....	13
Une trêve au goût amer.....	14
La CFLI contre-attaque.....	15
Une entente dictée par Washington.....	15
Le puzzle du conflit du bois d'œuvre.....	16
ÉTAT DE LA QUESTION ET PROPOSITIONS D'EXPLICATIONS.....	18
L'aspect micro-économique.....	19
Les institutions.....	23
Le contexte international.....	25
Hypothèses et méthodologie.....	27
CHAPITRE I : Des enjeux qui diffèrent.....	29
Une question de priorités.....	32
Manque de ressources.....	35
La clé : les comités.....	37
CHAPITRE II : Des règles du jeu biaisées.....	40
Un atout pour les producteurs.....	42
L'amendement Byrd.....	43
CHAPITRE III : Des alliés qui trahissent.....	46
Victoria se range du côté des producteurs.....	49
Sacrifiés sur l'autel du libre-échange.....	51
CONCLUSION.....	56
BILBIOGRAPHIE.....	60
ANNEXES	
Tableau 1 – Emplois liés aux scieries en % de la population active.....	vii
Tableau 2 – Emplois liés aux constructeurs immobiliers et aux centres de rénovation en % de la population active.....	ix
Tableau 3 – Congressistes qui ont mis en œuvre des résolutions ou des Lettres en faveur du libre-échange du bois d'œuvre.....	xi

## LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Prix du bois d'œuvre canadien et américain pendant le SLA.....	9
Graphique 2 : Emploi en pourcentage de la population active.....	29

## **LISTE DES SIGLES**

ACAH : American Consumers for Affordable Homes

ALÉ : Accord de libre-échange

ALÉNA : Accord de libre-échange nord-américain

CFLI : Coalition for Fair Lumber Imports

CLÉ-Bois : Conseil pour le libre-échange dans le bois d'œuvre

DOC: United States Department of Commerce

NAHB: National Association of Home Builders

ITA: International Trade Administration

ITC: International Trade Commission

OMC: Organisation mondiale du commerce

Le Canada et les États-Unis ont mis fin en octobre 2006 à un conflit sur le bois d'œuvre qui durait depuis cinq ans. L'entente assure une paix commerciale pour les prochaines années, mais selon les termes imposés par Washington : si le prix du bois d'œuvre vendu sur le marché américain descend sous un certain seuil, les exportateurs canadiens se verront imposer des tarifs douaniers. Cette entente résulte en partie des efforts du lobby des producteurs américains de bois d'œuvre – composé de scieries de petites et grandes tailles –, qui a réussi à faire prévaloir ses intérêts auprès des négociateurs. Le Canada possède des alliés aux États-Unis pouvant contrer ce lobby : les entreprises qui utilisent le bois d'œuvre comme intrant dans leur produit final. Les constructeurs immobiliers et les vendeurs de matériaux de construction, entre autres, ont un intérêt financier à ce que le bois d'œuvre canadien – moins cher et de meilleure qualité – leur soit accessible. Leur incapacité à faire prévaloir leurs intérêts soulève une interrogation, car leur influence à Washington devrait être supérieure à celle des producteurs de bois d'œuvre. Réunies, ces firmes représentent 30 fois plus d'emplois aux États-Unis. Elles sont aussi plus nombreuses, et possèdent collectivement des moyens financiers supérieurs à ceux des producteurs de bois d'œuvre. Pourquoi ces industries ont-elles perdu la bataille du lobbying?

La réponse permettrait au gouvernement canadien de mieux évaluer la contribution d'un allié capable d'aider politiquement son industrie. Car si les consommateurs de bois d'œuvre avaient été plus efficaces dans leur lobbying, l'entente aurait été plus favorable au Canada. Les scieries québécoises et canadiennes, qui ont perdu plus de 20 000 emplois depuis 2001, auraient bénéficié d'un accès plus grand au marché américain pour écouler leurs produits. Les ventes canadiennes de bois d'œuvre



aux États-Unis représentent un marché de plus de 10 milliards de dollars par an. Au Québec, l'industrie du bois d'œuvre est une pièce maîtresse de l'échafaudage économique. Elle exporte annuellement plus de 2 milliards de dollars de produits, surtout vers les États-Unis, et crée de l'emploi pour 38 000 personnes en temps normal. À la signature de la dernière entente, en 2006, plus de 7000 travailleurs de cette industrie avaient été mis à pied au Québec depuis le début du conflit. Bien que ces pertes soient attribuables à plusieurs facteurs, le conflit du bois d'œuvre est une cause importante.

Surtout, la dernière entente révèle un fait troublant : les producteurs américains ne subissent aucun désavantage à prolonger le conflit. Les profits qu'ils engrangent grâce au prix élevé du bois d'œuvre sur le marché américain compensent largement les coûts légaux associés au combat. C'est pourquoi une solution durable est toujours hors de portée de l'industrie canadienne. Si celle-ci souhaite que cessent les restrictions imposées à ses exportations de bois d'œuvre, une contribution efficace des consommateurs américains est nécessaire. Mais pour l'obtenir, il faut d'abord comprendre pourquoi les efforts de ce groupe dans l'arène politique demeurent vains.

Quels sont les obstacles qui empêchent les groupes d'intérêts qui représentent les consommateurs de bois d'œuvre d'être plus efficaces que les producteurs à faire valoir leurs intérêts auprès des décideurs publics? Pour trouver la réponse, l'auteur privilégie une méthode d'analyse descriptive plutôt qu'une approche hypothético-déductive. La recherche sera effectuée en fonction d'un cadre théorique multidimensionnel, fondé sur trois niveaux d'analyse superposés. Il importe d'abord d'examiner l'activité politique des consommateurs de bois d'œuvre du point de vue micro-économique – la composition industrielle et géographique des associations de

consommateurs sera comparée à celle des producteurs afin de souligner les contraintes liées aux efforts de lobbying. Ensuite, en analysant la dimension institutionnelle, soit le cadre juridique dans lequel évoluent les groupes en conflit, pour évaluer son impact sur les rapports de force entre producteurs et consommateurs. Finalement, une analyse de cas en économie politique internationale ne peut être complète sans prendre en compte l'influence et les actions des acteurs politiques impliqués dans le conflit, ainsi que les rapports de force internationaux qui ont prévalu entre les deux pays à certains moments-clé du conflit.

### **Faits saillants du conflit**

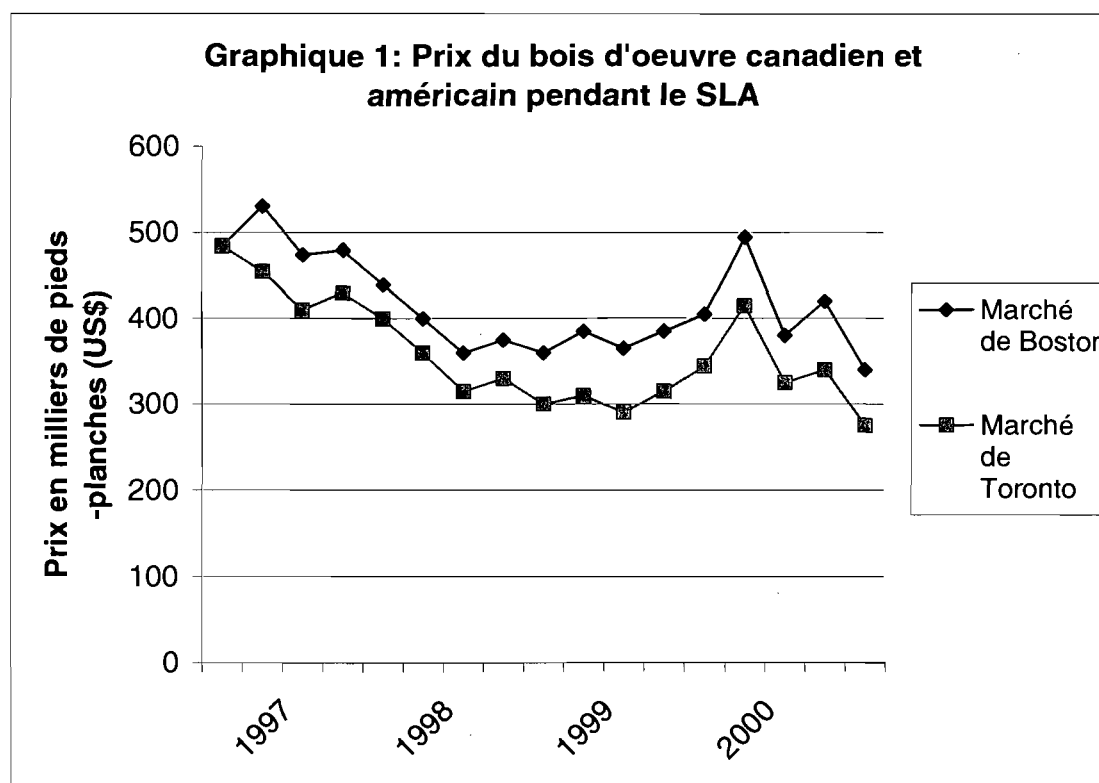
Les entreprises américaines allèguent que le Canada subventionne illégalement son industrie forestière en lui permettant de couper dans les terres publiques à des prix dérisoires. Une pratique qui, aux yeux de Washington, permet aux entreprises canadiennes de vendre leur bois d'œuvre à des prix artificiellement bas. C'est pourquoi le gouvernement américain impose des taxes sur le bois d'œuvre canadien qui entre sur son marché<sup>1</sup>. En élevant artificiellement le prix du bois canadien sur le marché américain, les États-Unis protègent ainsi leur propre industrie. Par exemple, le même produit de bois d'œuvre (le eastern SPF 2X4) a coûté en moyenne 15 % plus cher sur le marché américain que sur le marché canadien pendant l'Accord sur le bois d'œuvre (SLA) de 1996 à 2001<sup>2</sup>, selon une étude du Center for International Trade in Forest

---

<sup>1</sup> Ces taxes, sous forme de tarifs douaniers et de droits compensatoires, ont atteint 27,2% en 2004.

<sup>2</sup> Pendant cette période, le bois canadien était frappé d'une taxe à l'exportation de 11,6%.

Products, de l'Université de Washington<sup>3</sup>. Outre les producteurs canadiens, les grands perdants sont les consommateurs américains. En l'absence de taxes, ceux-ci pourraient bénéficier du bois canadien moins cher.



Si l'argument des producteurs américains semble convaincre Washington, c'est parce que les deux pays ont des systèmes différents de propriété forestière. Aux États-Unis, près de 71 % des terres forestières appartiennent à des propriétaires privés. Ces propriétaires vendent leur bois au plus offrant à travers un système d'enchères. Au Canada, la propriété publique domine, avec 91 % des terres détenues par le gouvernement, dont 80 % par les provinces. Les droits de coupe sont fixés de façon

<sup>3</sup> [http://www.cintrafor.org/research\\_tab/links/Fs/FS42.htm](http://www.cintrafor.org/research_tab/links/Fs/FS42.htm)

administrative. Les prix ne s'ajustent pas rapidement et ne reflètent pas toujours les conditions du marché (Zhang 2007).

Le conflit du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis est vieux de plus de deux cents ans, alors que le premier tarif sur les importations canadiennes était adopté grâce à une loi votée par le premier Congrès américain en 1789 (Reed 2001). Depuis, le dossier du bois d'œuvre est un thème récurrent pour le gouvernement américain. Après la Deuxième Guerre mondiale, la hausse soudaine de la demande pour le bois de construction aux États-Unis et la création du GATT ont contribué à une réduction des tarifs sur le bois canadien. En conséquence, la part des importations canadiennes de bois d'œuvre a grimpé de 5 % à 13 % entre la fin des années 1940 et les années 1960. Inquiets, les producteurs américains ont alors déposé une première plainte à la U.S. Tariff Commission. En 1962, celle-ci rejetait la plainte, concluant que la raison fondamentale de la hausse des importations canadiennes était une offre domestique insuffisante associée à une hausse du prix aux États-Unis, surtout dans les marchés situés au nord du pays.

### **Un premier échec (1980-1986)**

Au début des années 1980, alors qu'une récession débute aux États-Unis, les producteurs américains de bois d'œuvre décident d'intensifier leurs efforts pour limiter les importations canadiennes. La création de la U.S. International Trade Commission<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lorsqu'une pétition est déposée devant le département du Commerce, elle suit deux chemins : celui de l'International Trade Commission (ITC), qui relève du Congrès, et celui de l'International Trade Administration (ITA), qui relève directement du département du Commerce. Alors que l'ITA se prononce sur l'existence ou non de subvention, l'ITC statue sur les dommages causés à l'industrie américaine par ladite subvention. Pour que des droits compensateurs soient imposés sur les importations en cause, les deux agences doivent rendre un verdict positif.

(ITC), en remplacement de la U.S. Tariff Commission, et la création de la International Trade Administration (ITA) à l'intérieur du département du Commerce (DOC), motive les producteurs à engager des actions par le biais de ces deux institutions gouvernementales (Alavalapati et Mehotra 2005). En 1982, le NIFM (Northwest Independent Forest Manufacturers), une coalition de scieries des États du Nord-Ouest, allègue que des subventions canadiennes sont responsables de la hausse du chômage dans l'industrie de la forêt de cette région. À la demande du sénateur de l'Oregon, Robert Packwood, le comité des finances du Sénat demande à l'ITC de mener une enquête relativement à ces plaintes. Pendant ce temps, le NIFM s'assure de l'appui d'entreprises en dehors de leur région, devenant ainsi une coalition nationale (Apsey et Thomas 1997). Son nom change ensuite pour la Coalition for Fair Lumber Imports.

Le 7 octobre 1982, au nom de 350 producteurs américains, la coalition fait une demande de pétition au département du Commerce. Elle allègue que certains produits de bois d'œuvre en provenance du Canada sont subventionnés par le gouvernement canadien et par les gouvernements provinciaux. La coalition exige l'imposition d'un droit compensatoire sur le bois d'œuvre canadien qui traverse la frontière. Les producteurs canadiens, avec le support de l'International Wood Workers of America (des travailleurs du bois au Canada et aux États-Unis) et de la National Lumber and Material Dealers Association (des marchands grossistes de bois d'œuvre), font pression sur leur gouvernement afin qu'il s'oppose à la pétition. Après enquête, le département du Commerce (l'ITA) juge que les droits de coupe, bien qu'étant inférieurs au prix du marché, ne sont pas offerts à une industrie particulière, et ne se qualifie donc pas pour un droit compensatoire. Le département conclut également que les autres subventions

canadiennes ne procurent qu'un bénéfice minimum (moins de 0,5 %) aux producteurs canadiens (DOC, 1983). La plainte est rejetée.

### **Le vent tourne (1986-1991)**

En réponse aux conclusions du DOC, les producteurs américains décident de rechercher plus d'appuis au Congrès. C'est finalement une décision d'une cour fédérale qui fait tourner le vent en leur faveur en 1986. Une cause impliquant le noir de carbone – *carbon black* – importé du Mexique remet en question la récente décision de l'ITA sur le bois d'œuvre. Accusée de mal interpréter les lois commerciales américaines, l'ITA change alors ses méthodes d'évaluation des subventions. Une série de nouveaux tests sera désormais utilisée pour juger de la préférence accordée par un gouvernement étranger à une industrie particulière<sup>5</sup>. Les règles du jeu sont changées. Galvanisés par cette décision, les producteurs lancent une seconde pétition en mai 1986, et demandent au gouvernement américain d'imposer une taxe de 27 % sur le bois d'œuvre importé du Canada. Cette fois, la ITA affirme dans un jugement préliminaire que le Canada est coupable : les droits de coupe imposés par les provinces canadiennes représentent une subvention de l'ordre de 15 %. L'intégration entre les entreprises de pâtes et papiers est si grande qu'elles ne peuvent être considérées comme deux industries distinctes. Les droits de coupe sont donc l'apanage d'un groupe spécifique<sup>6</sup>. De son côté, l'ITC juge que les producteurs américains sont heurtés par ces subventions. En conséquence, un droit compensatoire de 15 % est immédiatement placé sur le bois d'œuvre canadien à destination des États-Unis, dans l'attente d'un jugement final devant être rendu avant le

---

<sup>5</sup> Percy et Yoder, *The Softwood Lumber Dispute and Canada-U.S. Trade in Natural Resources*, p.95.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.55.

30 décembre 1986 (DOC 1986). Au moment où l'ITA doit rendre sa décision, les gouvernements canadiens et américains signent un Mémoire d'entente (MOU). Le Canada accepte de prélever une taxe de 15 % sur ses exportations, et les États-Unis consentent à mettre fin aux procédures entourant l'instauration de droits compensateurs. La pétition de la CFLI est par conséquent retirée. Mais à partir de ce moment, le fardeau de la preuve est inversé. Il incombe désormais au Canada de prouver qu'il ne subventionne pas ses producteurs. La situation procurera un avantage aux producteurs lors des rondes subséquentes du conflit.

### **Une trêve au goût amer (1996-2001)**

À Washington, la Coalition to Stop Unfair Wood Tariffs – composée de détaillants de bois, de constructeurs résidentiels et de syndicats – dénonce le MOU et fait pression sur le Congrès, mais sans succès (Fox 1991). Près de cinq ans plus tard, le 4 septembre 1991, le gouvernement canadien annonce qu'il se retire du MOU dans un mois. Le gouvernement américain prend alors l'initiative de lancer une enquête et d'imposer un tarif sur le bois canadien pour les années 1992 et 1993. Washington argue que sans le mémorandum, il est impossible de vérifier les promesses du gouvernement canadien. Le Canada défie cette décision avec le mécanisme de règlement des différends de l'Accord de libre-échange (ALÉ). Le Canada gagne et le bois d'œuvre s'échange librement en 1994 et en 1995. En avril 1996, les deux pays signent une nouvelle entente, le SLA (*Softwood Lumber Agreement*). Cette entente impose aux exportateurs canadiens un système de tarif-quota dont l'impact est équivalent à une taxe à l'exportation de 11,6 %. La National Association of Home Builders (NAHB) dénonce le SLA et tente sans succès de faire voter des projets de loi en ce sens au

Congrès. La NAHB joindra quelque temps plus tard les rangs de l'American Consumers for Affordable Homes (ACAH). Ce regroupement de diverses associations et industries lésées par le prix élevé du bois d'œuvre sur le marché américain mène depuis ce temps les efforts des consommateurs de bois d'œuvre américains.

### **La CFLI contre-attaque (2001- 2006)**

Après l'expiration du SLA en mars 2001, la Coalition for Fair Lumber Imports exige une nouvelle enquête de droits compensatoires. Un élément antidumping est ajouté à l'enquête. En mai 2002, les États-Unis imposent un droit compensatoire de 18,79 % et un droit antidumping de 8,43 % sur le bois canadien. Des droits spécifiques sont aussi imposés à des entreprises canadiennes. Le Canada interjette appel de cette décision à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à l'ALÉNA, où il gagne plusieurs causes. Notamment, un panel de l'ALÉNA juge en octobre 2004 que le bois canadien n'est pas subventionné. Les États-Unis ne se plient aucunement à ce jugement, estimant que les décisions du panel de l'ALÉNA sont seulement potentielles (*prospective*), et que les lois américaines sont conformes aux règles de l'OMC.

### **Une entente dictée par Washington (2006 - ... )**

Après quatre ans de conflit commercial, le Canada et les États-Unis concluent une entente de sept ans sur le bois d'œuvre le 27 avril 2006. L'accord sonne la fin des droits compensateurs imposés depuis 2002 aux importations canadiennes. En vertu de cette entente, l'industrie canadienne obtient un accès à une part stable de 34 % du marché américain. Toutefois, si le prix du bois chute sous le seuil de 335 \$US pour 1000 pieds linéaires, le Canada devra s'imposer une taxe pour compenser l'inondation



du marché américain: entre 2 % et 5 % pour le Québec; entre 5 % et 15 % pour la Colombie-Britannique, qui exporte plus de 60 % du bois canadien. L'entente est de sept ans, avec possibilité d'être reconduite pour deux ans.

La majorité des entreprises canadiennes, épuisées financièrement et lasses d'évoluer dans un contexte d'affaires instable, ont préfèrent signer une trêve que de risquer une reprise des hostilités dans quelques mois. Mais la trêve a son prix : l'entente prévoit qu'Ottawa récupérera 4 milliards de dollars sur les 5,3 milliards perçus par Washington en droits compensateurs et antidumping depuis 2002. De cette somme, les entreprises canadiennes ne récupéreront qu'un milliard. Qui plus est, il s'agit d'un remboursement dévalué. Les entreprises canadiennes ont payé la majorité des droits compensateurs, droits antidumping et taxes à l'exportation alors que le dollar canadien valait autour de 62 cents américains. Ils se font aujourd'hui rembourser en dollars canadiens à parité avec le dollar américain. L'industrie américaine récupérera quant à elle 500 millions de dollars sur la somme détenue par les États-Unis.

### **Le « puzzle » du conflit du bois d'œuvre**

En exploitant la nature administrative du système de droits de coupe canadien, la Coalition For Fair Lumber Imports a réussi à convaincre plusieurs élus américains de faire abstraction de l'avantage concurrentiel de l'industrie canadienne en termes de dotation en ressources et de productivité, et de mettre en place des mesures restrictives contre le bois d'œuvre canadien. Ceux qui souffrent le plus de ces mesures protectionnistes sont les consommateurs américains. Zhang (2007) note qu'entre 1996

et 2001, le SLA a augmenté le prix du bois d'œuvre aux États-Unis de 56 US\$ par million de pieds-planche. Ce faisant, il a fait grimper les profits des producteurs américains de 7,7 milliards et réduit le surplus du consommateur de 12,6 milliards sur le marché américain.

L'incapacité des consommateurs à faire prévaloir leurs intérêts tout au long du conflit soulève une interrogation. Sur la base de leur nombre et des emplois qu'ils créent, les industries consommatrices de bois d'œuvre devraient avoir plus de poids politique que les producteurs de bois d'œuvre aux États-Unis. La NAHB, par exemple, existe depuis 1942 et compte 235 000 membres dans l'industrie de la construction. Elle possède une équipe de 300 personnes basée à Washington pour représenter ses intérêts. Elle est capable d'influencer les politiciens sur des sujets comme le zonage résidentiel, l'environnement ou la législation entourant les prêts hypothécaires. Le détaillant Home Depot, un membre de l'ACAH, est le plus grand détaillant de matériaux de rénovation au monde. Cette entreprise a versé plus d'un million de dollars en contributions politiques lors du cycle électoral de 2004 afin de s'assurer que ses intérêts soient pris en compte dans divers dossiers.<sup>7</sup> La coalition des producteurs américains de bois d'œuvre a aussi compté quelques gros noms dans ses rangs pendant le conflit<sup>8</sup>. Mais dans l'ensemble, les ressources humaines et financières de ces entreprises sont moindres que celles des consommateurs.

---

<sup>7</sup> Center for Responsive Politics ([www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org))

<sup>8</sup> La CFLI a toujours tenu secrète la liste de ses membres. Mais le 11 janvier 2006, le *Globe and Mail* rapportait qu'un employé de la firme d'avocats Dewey Ballantine, qui représente la coalition, avait par erreur envoyé à des journalistes un courriel destiné à plusieurs membres de la CFLI. La liste de destinataires incluait plusieurs entreprises publiques : International Paper (Connecticut), Sierra Pacific Industries (Californie), Temple-Inland Inc. (Texas), Potlatch Corp. (Oregon) et Plum Creek Timber (Washington). La liste incluait aussi des grandes entreprises privées réparties dans l'ensemble des États-Unis, comme Seneca Sawmill, Stimson Lumber, New South Cos, Moose River Lumber, Riley Creek et Shukualak Lumber. Parmi les destinataires se trouvaient également une firme de consultant, un promoteur immobilier et une firme spécialisée en fusions et acquisitions.

## **Pourquoi les lobbies libre-échangistes sont-ils inefficaces : état de la question et propositions d'explications**

Dans un régime de libre-échange, la théorie des avantages comparatifs suggère que le Canada et les États-Unis vont se spécialiser dans la production de biens dans lesquels ils sont les plus efficaces. Mais les choses ne sont pas aussi simples. Les dotations en ressources diffèrent dans les deux pays, ce qui influe sur les structures de coûts des entreprises en compétition. Lorsqu'il y a libre-échange, les industries qui dépendent de facteurs de production abondants gagnent alors que celles qui s'appuient sur des facteurs de production rares perdent. Ces dernières peuvent alors se tourner vers le système politique pour protéger leurs parts de marché. Des mesures protectionnistes comme les tarifs, les quotas et les restrictions volontaires à l'exportation constituent des outils de protection disponibles. Ces outils sont du ressort des politiciens. Et dans l'arène politique, les efforts de lobbying des industries opposées peuvent influencer les décisions des politiciens (Percy et Yoder 1987). Le conflit du bois d'œuvre fournit un bel exemple de cette dynamique à l'œuvre. Face à un déclin dans leur compétitivité et une diminution de leur part de marché, les producteurs américains ont été capables, en s'alliant le support de politiciens, d'obtenir l'imposition de taxes sur les importations du bois d'œuvre canadien.

Pour expliquer ce résultat, une approche de l'économie politique internationale à trois niveaux d'analyse – la société, l'État et le contexte international – est nécessaire. Le premier niveau met l'accent sur les interactions entre les intérêts économiques des acteurs sociétaux. Une façon de traiter ces rapports d'intérêt est par une analyse micro-

économique, comme le fait la théorie du choix public. Le deuxième niveau, institutionnel, s'intéresse à l'influence de l'État en tant que cadre d'action et acteur autonome. Le troisième niveau, le contexte international, permet quant à lui d'évaluer l'influence de la pression structurelle et des rapports de force entre nations sur le résultat observé.

### **L'aspect micro-économique**

La théorie du choix public est pertinente dans l'analyse des activités politiques des producteurs et des consommateurs de bois d'œuvre. Cette théorie utilise les principes de la science économique pour expliquer ce qui incite les politiciens à mettre en place certaines lois. Selon la théorie du choix public, il y a un marché politique, comme il y en a pour les biens et services. Les demandeurs sont les groupes d'intérêts, qui se manifestent pour représenter leurs intérêts économiques. Ils « demandent » certaines actions de la part des législateurs. Les fournisseurs de ces réglementations sont des politiciens qui, après avoir évalué les coûts et les bénéfices liés aux demandes des divers groupes d'intérêts, prennent des décisions en cherchant à maximiser leur intérêt propre – les politiciens cherchent à se faire réélire alors que les fonctionnaires cherchent à maximiser leur pouvoir. (Stigler 1971; Peltzman 1976; Becker 1983; Tollison 1988). Cette interaction entre demandeurs et fournisseurs de réglementations économiques crée un marché politique où des pressions s'exercent sous forme de lobbying et d'actions politiques, et résulte en l'application de lois et de mesures administratives. Les lois ainsi mises en place impliquent un transfert de richesse d'un groupe de la société à un autre.

Selon Grossman et Helpman (1994), deux éléments influencent la décision du sénateur ou du représentant qui siège à Washington: le coût (ou gain) en termes de

votes populaires qui résulte de son appui à une loi, et la contribution financière des individus et entreprises à sa caisse électorale. Les deux ont pour but ultime sa réélection; la caisse électorale soutenant financièrement sa tournée et sa campagne de publicité. Arnold (1990) ajoute que les élus se sentent forcés de servir des intérêts généraux seulement lorsque les coûts et bénéfices de la politique sont visibles ou potentiellement visibles pour un nombre important de citoyens. Baldwin (1995) ajoute une dimension géographique à l'explication, soutenant que les sénateurs et les représentants dont les États comptent des industries axées sur le marché intérieur sont davantage susceptibles d'approuver des mesures protectionnistes.

Dans le cadre de cette recherche, il est important de noter que les groupes d'intérêts qui cherchent à influencer les politiciens peuvent être autant des groupes de consommateurs que des groupes de producteurs. Comment opèrent ces groupes? Becker (1983) souligne que les groupes d'intérêt allouent leurs ressources à travers le processus politique de façon à maximiser les bénéfices (ou les pertes) qu'ils s'attendent à recevoir. Le degré de mobilisation des deux parties en conflit peut donc varier en fonction des intérêts en jeu pour chacun. Une mesure visant à restreindre les exportations de bois d'œuvre canadien pour protéger les producteurs américains, par exemple, procure de larges bénéfices à ces derniers, alors qu'il ne cause qu'une légère perte à un grand nombre de consommateurs américains. Cette circonstance rend plus facile la mise en place de mesures de protection (Pareto 1927). Schattschneider (1935) résume cette situation par la formule suivante : les bénéfices sont concentrés et les coûts, diffus. Les perdants du protectionnisme ont théoriquement moins d'incitatifs à lutter politiquement pour renverser cette politique. Leur motivation étant moindre, ils consacrent moins de ressources pour gagner la joute politique.

C'est le problème d'action collective identifié par Mancur Olson (1971). Les problèmes de « passager clandestin » empêchent une collusion efficace parmi les groupes composés d'un nombre élevé de petits perdants ou gagnants. Le modèle d'Olson démontre que le problème du passager clandestin engendre des résultats inefficaces du point de vue économique. Il est rationnel pour un individu de ne pas se joindre à un groupe intéressé par le bien-être du consommateur, défini au sens large, parce que les bénéfices qu'il en retirera sont indépendants de son activité au sein du groupe. La participation politique de grands groupes de petits gagnants ou perdants potentiels qui veulent représenter leurs intérêts est minée par les coûts élevés de transaction qui les empêche de bien s'organiser. Les firmes industrielles, au contraire, peuvent être moins nombreuses et mieux organisées si elles sont concentrées géographiquement ou selon le produit qu'elles fabriquent. Quand de telles firmes concentrent leurs ressources sur une seule cause ou sur des causes qui peuvent leur apporter de larges bénéfices tout en imposant un faible coût à un nombre élevé de consommateurs, elles peuvent obtenir une protection. Selon Olson, les concentrations industrielle et géographique sont des caractéristiques essentielles pour une industrie qui désire s'organiser et faire représenter ses intérêts avec efficacité.

Depuis l'œuvre de Mancur Olson, plusieurs chercheurs ont porté une attention à la dynamique interne des groupes d'intérêts. La plupart de ces groupes pratiquent un lobbying instrumental, selon Gray et Lowery (1995). Ils ont une vision à court terme du processus politique, et n'y participent que pour des raisons spécifiques, pour quitter l'arène sitôt le dossier clos. Lowery (2005) apporte un éclairage sur les particularités des coalitions d'entreprises. Il affirme que les buts recherchés par un groupe d'intérêts composé de plusieurs membres seront influencés par les préférences des membres qui

apportent le plus de ressources (financières ou humaines) au groupe, plutôt que de refléter les préférences affichées par la majorité des membres. Berry (1999) souligne que les groupes d'intérêts à la défense des consommateurs connaissent du succès depuis les années 1970. Certains de ces groupes ont poussé à la défensive de riches organisations, démontrant que l'argent n'est pas le seul facteur de succès d'une campagne de lobbying. Une observation supportée par les travaux de Leech, Baumgartner, Berry, Hojnacki et Kimball (2007). Ceux-ci avancent que, bien que les groupes d'intérêts représentant des entreprises possèdent généralement plus de ressources que les autres types de groupes d'intérêts, les ressources matérielles sont réparties de façon plutôt égale entre les deux groupes en présence lorsque les causes sont étudiées individuellement. La raison est que les groupes de citoyens ou de consommateurs, habituellement plus pauvres en ressources, coopèrent avec des entreprises et des groupes professionnels qui, eux, dépensent plus de ressources financières. En retour, les groupes de citoyens ou de consommateurs fournissent plus d'adhérents à la cause, ainsi qu'une légitimité aux yeux du public.

En ce qui concerne les groupes d'intérêts qui s'opposent à l'implantation de tarifs douaniers aux États-Unis, l'ouvrage *Anti-protection: changing forces in the United States trade politics*, de Destler et Odell (1987), demeure encore à ce jour la recherche empirique la plus complète. Les auteurs suggèrent que les utilisateurs d'intrants importés, bien que dépendants de ces importations, sont également dépendants de leurs fournisseurs traditionnels. Cet état de fait ralentit leurs ardeurs libre-échangistes. Ils hésitent à détériorer la relation d'affaires de longue date qu'ils entretiennent avec leurs fournisseurs locaux, craignant des représailles économiques s'ils s'opposent politiquement à leurs intérêts. Comme autres facteurs susceptibles de nuire à une

mobilisation politique efficace, notons l'idée du manque de leadership, ou d'un leader efficace, au sein de l'organisation (Degregorio 1997). Cet argument est également avancé par Zhang (2007) et par Destler et Odell (1987). Ces derniers ajoutent que certaines entreprises hésitent à rendre publiques leurs revendications de peur d'être perçues comme « antiaméricaines », surtout en période de ralentissement économique.

Quelques auteurs ont abordé le conflit du bois d'œuvre sous cet angle, mais se sont limités à détailler les activités de lobbying de la coalition des producteurs (Zhang 2007; Cashore 1998). Les seules mentions faites du lobbying des consommateurs expliquent son inefficacité par une mauvaise organisation et peu d'efforts (Zhang 2007; Fox 1991). Percy et Yoder (1987) avancent quant à eux que l'opposition des consommateurs était bien organisée, mais que leur échec s'explique par le fait que le bois d'œuvre ne totalise qu'une faible partie du coût total du produit final dans lequel il est utilisé (par exemple une maison). Cette situation réduit les incitatifs des consommateurs à s'opposer au lobbying des producteurs. Les auteurs ajoutent que la trop grande dispersion géographique des consommateurs les empêche d'obtenir des appuis au Congrès. Coursol (2002) avance également que les producteurs ont pu obtenir un soutien du Congrès dans leur cause grâce à leur concentration géographique, jumelée à une conjoncture économique favorable à leur cause aux États-Unis.

### **Les institutions**

Les institutions exercent une influence sur les acteurs sociétaux, comme le soulignent plusieurs auteurs, et les groupes de pression impliqués dans le conflit du bois d'œuvre n'y font pas exception. Helen Milner et Robert Keohane (1996) affirment que le



succès ou l'échec d'un groupe d'intérêt peut être conditionné par les institutions du pays qui encadrent et définissent l'arène politique. Ces institutions politiques ne reflètent pas seulement les préférences de politiques des acteurs domestiques, mais ont des effets indépendants : elles créent des règles de prises de décision, aident à structurer des agendas, et offrent des avantages à certains groupes tout en défavorisant d'autres. Peter A. Hall (1986) va même jusqu'à affirmer que les institutions priment sur les individus en établissant et défendant l'ordre particulier et la distribution initiale de droits de propriété au sein duquel s'effectuent les échanges au sein du marché. Toujours selon cette perspective institutionnelle, Judith Goldstein (1988) affirme que certaines idées politiques américaines se sont institutionnalisées légalement et bureaucratiquement à différents niveaux pendant le vingtième siècle, et continuent à exercer leur influence même après que d'autres idées aient pris le relais et soient devenues populaires.

Zhang (2007) affirme que, dans le conflit du bois d'œuvre, les lois commerciales américaines avantagent les producteurs, car les organes juridiques n'ont pas à tenir compte des intérêts des consommateurs dans leurs décisions. Drope et Hansen (2004), qui ont étudié les décisions des tribunaux américains face aux pétitions pour des droits antidumping entre 1996 et 1999, concluent pour leur part que les industries situées dans les districts ou États de membres de comités du Sénat ou de la Chambre des représentants ont plus de chances d'avoir un traitement favorable de la part des agences de réglementation.

Les agences de réglementation qui nous concernent dans le conflit du bois d'œuvre sont principalement l'ITA et l'ITC. Bien que l'ITA soit une entité quasi judiciaire réputée neutre politiquement, elle a apparemment été à l'écoute des inquiétudes de

l'exécutif dans le dossier du bois d'œuvre (Fox 1991, interviews personnels de l'auteur). Zhang (2007) ajoute que les lois administratives américaines sont nombreuses et imprécises, et sont donc sujettes à la manipulation et la pression politique. Baldwin (1995) affirme que les membres de l'ITC s'en remettent à la loi plutôt qu'aux pressions émanant du président, du Congrès ou d'un groupe d'intérêt lorsqu'ils prennent une décision. Toutefois, leur vote est légèrement conditionné par leur affiliation politique, et l'influence politique se fait surtout sentir lors du processus de nomination du commissaire. Depuis la fin des années 1960, le Congrès tend à faire élire à ce poste des personnalités ayant déjà travaillé au Capitole ou provenant du secteur privé, plutôt que de la Maison Blanche. Cette tendance est le fruit des disputes de juridiction entre le législatif et l'exécutif et participe d'une volonté, parmi les congressistes, de voir l'ITC endosser leurs positions protectionnistes (Baldwin 1995).

Skogstad (1998) conclut pour sa part que l'ITC n'est pas à l'abri de l'influence politique. Elle souligne que l'ITC est connue pour avoir mené plusieurs enquêtes pour le compte du comité des Finances du Sénat avant même le dépôt d'une plainte, et qu'elle affecte un nombre important d'employés à un bureau de liaison avec le Congrès. Il est évident que les membres de l'ITC, qui sont nommés politiquement, opèrent dans un environnement dans lequel il serait difficile pour eux d'éviter de considérer les messages à saveur politiques qu'ils reçoivent. Finalement, il apparaît que l'ITC répond favorablement aux requêtes des plaignants.

### **Le contexte international**

Quelques auteurs ont abordé le rôle des acteurs externes et du contexte commercial plus large dans l'issue du conflit sur le bois d'œuvre. Doran et Naftali (1987)

ont étudié les pourparlers entourant la résolution du conflit. Selon eux, l'échec subi par Ottawa en 1986 s'explique par le choix d'une formule de négociation mal définie et d'un attentisme qui tire sa source d'une incapacité, pour tous les acteurs canadiens, de définir une stratégie commune. Elle s'explique également par une prédisposition du Canada, après le jugement favorable de 1983, à se conforter dans ses certitudes, convaincu de la rectitude de sa cause. Percy et Yoder (1987) avancent que le facteur le plus important qui explique les succès des producteurs fut la popularité grandissante du protectionnisme aux États-Unis pendant les années 1980. Tyakoff (1988) explique l'échec de la Coalition en 1983 par un enchevêtrement des intérêts canadiens et américains. Le Canada aurait réussi à gagner cette première joute du conflit en profitant, d'une part, du manque de cohésion du côté de l'industrie américaine, et d'autre part, en créant des alliances avec des groupes postés de l'autre côté de la frontière, tel le secteur de l'habitation ou encore des associations de consommateurs. Benjamin Cashore (1998) avance de son côté que les négociations entourant l'ALE et l'ALÉNA entre le Canada et les États-Unis ont été utilisées par les producteurs de bois d'œuvre à leur avantage. Leurs alliés au Congrès menaçaient le président américain de faire déraiper les pourparlers faute d'un soutien aux producteurs dans le dossier du bois d'œuvre.

## Hypothèses et méthodologie

À la lumière des travaux qui ont abordé les aspects économique, institutionnel et international du conflit sur le bois d'œuvre, nous pouvons déduire trois hypothèses, ou facteurs, qui expliqueraient les insuccès des consommateurs de bois d'œuvre dans leur effort pour faire prévaloir leurs intérêts à Washington : la trop grande diversité industrielle des entreprises qui s'opposent au protectionnisme dans le bois d'œuvre, la nature des lois américaines du commerce international – qui n'ont pas à tenir compte des intérêts des consommateurs américains –, et l'appui de certains politiciens canadiens aux producteurs américains, qui aurait nui aux chances des groupes d'intérêts opposés au protectionnisme sur le bois d'œuvre de faire prévaloir leurs intérêts au Congrès américain.

Ces hypothèses seront vérifiées à l'aide de coupures de presse, de comptes-rendus publics d'audience au Congrès, de documents officiels fournis par le département du Commerce américain, de lettres et de documents fournis par les groupes de producteurs américains de bois d'œuvre et par les groupes d'intérêt opposés au protectionnisme sur le bois d'œuvre. Également, des entrevues personnelles ont été réalisées avec des acteurs qui ont été au cœur de l'action pendant ces années. L'auteur a interviewé M. Pierre-Marc Johnson, avocat et négociateur en chef de la province du Québec, au bureau du cabinet Heenan Blaikie à Montréal, le 3 décembre 2007. Susan Petniunas, porte-parole de l'American Consumers for Affordable Homes (ACAH), a été interviewée par l'auteur au téléphone, le 27 novembre 2007. L'auteur a également réalisé une entrevue téléphonique avec M. Carl Grenier,

professeur au département de science politique de l'Université Laval, et président du Conseil du libre-échange pour le bois d'œuvre, un regroupement de producteurs de bois d'œuvre canadiens. L'entrevue s'est déroulée le 28 novembre 2007.

## I

### Des enjeux qui diffèrent

La nature même des groupes d'intérêts opposés au protectionnisme sur le bois d'œuvre nuit à leurs efforts. Leur diversité industrielle, et le fait que le bois d'œuvre est seulement un intrant dans le processus de production de la plupart des membres, empêchent l'établissement de priorités communes et réduit leur incitatif à consacrer les ressources nécessaires à leur cause. Elle réduit du même coup leurs chances de rallier une coalition significative au Congrès afin d'obtenir un appui.

Percy et Yoder (1987), ainsi que Zhang (2007), avancent qu'une des raisons pour lesquelles les producteurs ont gagné jusqu'ici tient au fait qu'ils sont concentrés géographiquement dans quelques États, alors que les consommateurs sont dispersés dans l'ensemble des États-Unis. Selon cette approche, il est plus facile pour un sénateur ou un représentant de répondre favorablement aux demandes des producteurs puisque ceux-ci sont garants de beaucoup d'emploi dans un même État et, indirectement, de beaucoup de votes. À l'opposé, les industries qui opèrent sur une zone géographique large semblent avoir peu d'influence sur les membres du Congrès (Fox 1991).

L'industrie américaine du bois d'œuvre est concentrée pour une large part dans les États du sud et de l'ouest des États-Unis. Selon Coursol (2002), la majorité des politiciens qui ont appuyé les projets de loi et les résolutions<sup>9</sup> en faveur d'une restriction

---

<sup>9</sup> Malgré le fait qu'aucun de ces textes de loi n'ait survécu au processus législatif, la plupart furent soumises à l'approbation du Congrès lorsqu'une reprise du conflit avait cours. Les solutions préconisées

des importations canadiennes présentés au Congrès sont issus de ces régions, où l'industrie du bois se concentre et est un employeur important en pourcentage de la population active. De 1985 à 2002, les congressistes à l'origine de ces textes provenaient d'États où l'industrie du bois mobilise une part significative de la population active. Quant à ceux qui ont appuyé les textes, sur 72 représentants et 50 sénateurs, 81 provenaient de ces États. La grande majorité des autres provenaient d'États qui, sans être parmi les plus redevables à l'industrie du bois, ne se classent pas très loin derrière.

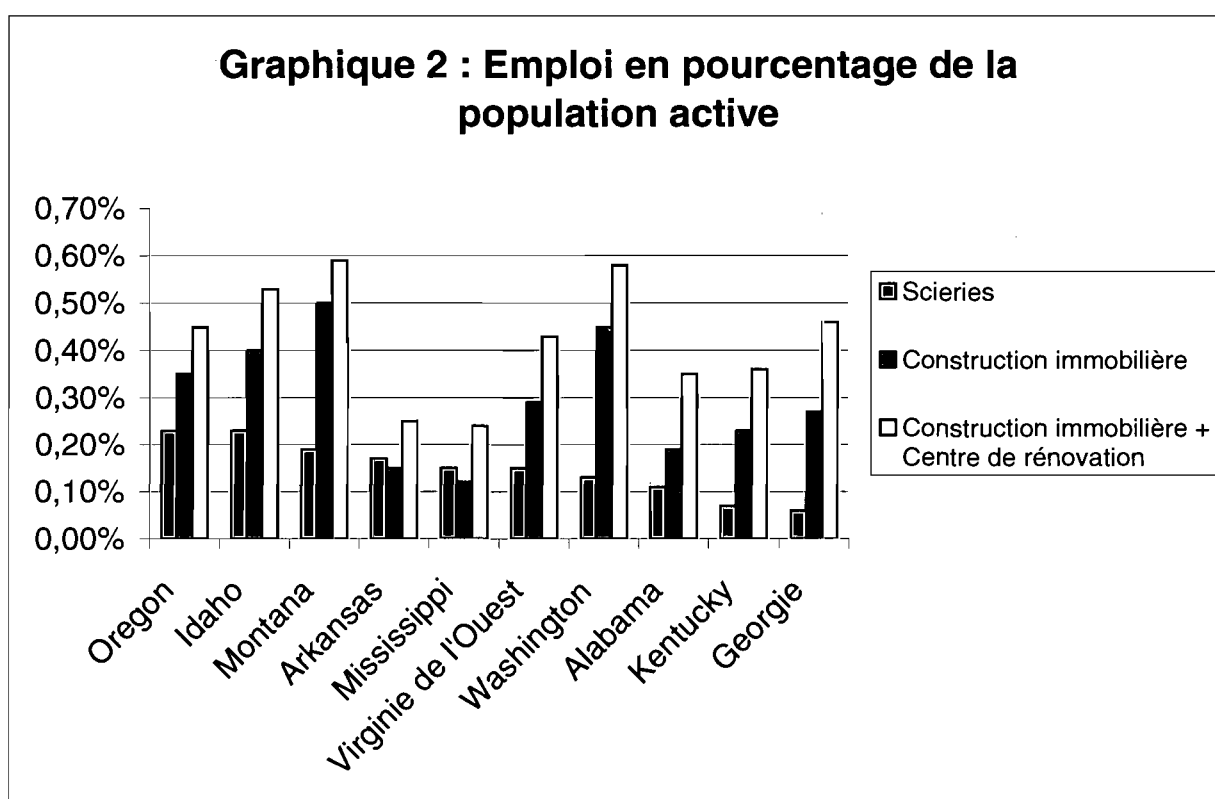
Zhang et Laband (2005) ont étudié l'impact et la provenance de lettres envoyées du Congrès au président américain pendant la période allant de 1991 à 2001. Ils arrivent à la même conclusion : la signification économique d'une industrie du bois d'œuvre dans un État influence les sénateurs à exercer de la pression sur le président. Les sénateurs répondent aux demandes des industries (de bois d'œuvre ou de construction) de leur État. Une industrie du bois petite mais concentrée peut faire pression avec succès sur les élus et demander une protection face aux importations étrangères, en dépit du fait que ce protectionnisme nuise au bien-être de la nation au complet. Les sénateurs des États producteurs de bois d'œuvre, avec le support d'un nombre de leurs collègues d'autres États, ont bâti des coalitions importantes qui représentaient une majorité du Sénat. Les pressions implicites et explicites et les demandes pour des actions ne pouvaient être prises à la légère ou ignorées par le Président (Zhang et Laband 2005).

Toutefois, les mêmes auteurs ont noté dans leur étude que les sénateurs d'un État où il y a une importante industrie de la construction immobilière – l'industrie qui

---

par ces textes de loi ont souvent trouvé écho à la Maison Blanche, notamment en 1986 (restrictions volontaires des importations) et en 1996 (imposition de quotas).

mène l'opposition au protectionnisme et qui souffre le plus directement des coûts élevés du bois d'œuvre – n'étaient pas portés à signer ces lettres. Pourtant, même dans les États où les scieries sont nombreuses, l'industrie de la construction emploie plus de travailleurs en pourcentage de la population active, selon des données du US Census Bureau. Seules deux exceptions persistent (Arkansas et Mississippi), mais disparaissent lorsqu'on ajoute les emplois liés aux centres de rénovation (voir graphique 2).



Aussi, en étudiant qui ont été les plus ardents défenseurs des consommateurs de bois d'œuvre au Congrès, on constate que seuls des représentants de l'Arizona et du Maryland ont été constants dans leur travail (voir tableau 3 en annexe). De plus, des élus qui siègent dans les États où l'industrie de la construction résidentielle représente le plus fort taux d'emploi en pourcentage de la population active n'ont jamais appuyé les



consommateurs par des textes de loi au Congrès. Plus mystérieux encore, en examinant les données de Coursol (2002), on constate que des élus du New Jersey – où il n’y a aucune industrie du bois d’œuvre et où y travaillent plus de 25 000 travailleurs de la construction – et du Colorado – où pour chaque emploi dans une scierie, il y en a près de 100 en construction – ont voté en faveur des producteurs (voir tableau 1 et 2 en annexe et Coursol 2002)<sup>10</sup>.

La prépondérance de l’industrie du bois d’œuvre dans certains États ne peut, à elle seule, expliquer pourquoi son lobby a obtenu plus de soutien de la part des élus que le lobby des consommateurs de bois d’œuvre. L’incapacité de ce dernier à obtenir du support du Congrès s’explique par autre chose.

### **Une question de priorités**

Drope et Hansen (2004) expliquent que dans plusieurs cas, les firmes opposées au protectionnisme sur un bien spécifique utilisent ce bien en tant qu’intrant dans un processus de fabrication plus large. Ils ont donc moins à gagner en luttant contre la protection. Même si le prix élevé de ce bien – en l’absence de libre-échange – affecte négativement leur profit, ces pertes seront plus faibles que les gains obtenus par l’industrie protégée. Cette hypothèse s’applique bien aux groupes de défense des consommateurs de bois d’œuvre, soit la NAHB et l’ACAH. Les entreprises qui composent ces dernières utilisent le bois d’œuvre comme intrant dans leur produit final. Les producteurs ont d’ailleurs utilisé à leur avantage cette caractéristique de leurs opposants. Ils ont souligné à maintes reprises, dans leurs déclarations publiques, que le

---

<sup>10</sup> Ce type de comportement, qui semble aller à l’encontre de la théorie, s’explique, selon Arnold (1990), la plupart du temps par des échanges de bons procédés, ou *logrolling* : l’appui à un projet de loi est le résultat d’un marchandage entre élus, qui participent à un renvoi d’ascenseur.

coût du bois d'œuvre ne représente que 3% à 11% du coût d'une maison. Une baisse aussi minime que 0,25% du taux hypothécaire sur une hypothèque de 30 ans neutraliserait l'impact d'une hausse de 10% du prix du bois d'œuvre. Cette hausse, ajoutaient-ils, n'équivaut de toute façon qu'à une augmentation de 1000\$ du prix de la maison. Un calcul rationnel suggère que des millions de consommateurs de bois d'œuvre, chacun avec une perte minime induite par le tarif, ne s'organiserait pas pour contrebalancer l'influence des producteurs (Zhang 2007).

Une autre hypothèse, avancée par Destler et Odell, s'applique aux consommateurs de bois d'œuvre : la diffusion des intérêts industriels au sein d'un groupe limite son action politique antiprotectionniste. La grosseur d'une coalition peut être un désavantage si, durant une occasion donnée, cela réduit son degré de mobilisation en-deca du niveau nécessaire à la réalisation de ses objectifs (Destler et Odell 1985). L'ACAH est composée de membres variés : des détaillants comme Home Depot, des groupes de réflexion libertariens, des fabricants de meubles et de poutres en bois, des fabricants de matelas, des entrepreneurs, des grossistes en bois, des fabricants de maisons usinées et des associations de constructeurs de maisons.<sup>11</sup> La NAHB souffre du même handicap, à un degré moindre. Seul le tiers de ses 250 000 membres sont des constructeurs de maisons<sup>12</sup>. Puisqu'aucun de ces membres ne subit des pertes financières élevées lorsque le prix du bois d'œuvre monte, il y a peu de chance que ce dossier soit au sommet de leur liste de priorités. Et puisque les membres proviennent d'industries diverses, l'établissement de priorités communes et d'une stratégie d'action est encore plus difficile.

---

<sup>11</sup> [www.acah.org](http://www.acah.org)

<sup>12</sup> [www.nahb.org](http://www.nahb.org)

Ces deux caractéristiques (l'utilisation du bois d'œuvre en tant qu'intrant dans le processus de production et la diversité industrielle des membres) sont plus à même d'expliquer les insuccès des groupes de consommateurs à Washington que leur diversité géographique. La question des priorités a toujours été un problème dans l'organisation des groupes de défense des consommateurs, selon Carl Grenier, président du Conseil du libre échange pour le bois d'œuvre (CLÉ-Bois) – la principale organisation qui a défendu les producteurs canadiens – lors d'une entrevue avec l'auteur :

« Des entreprises comme Home Depot, chaque printemps, débattent des priorités qu'ils vont défendre au Congrès. Or, les priorités diffèrent selon l'industrie et selon les entreprises. Et la difficulté de conjuguer les priorités de chacun est rendue encore plus difficile par le fait qu'il s'agit souvent de concurrents, par exemple un détaillant comme Home Depot et un grossiste en bois d'œuvre. Il faut naviguer pour les amener autour de la même table [...] La NAHB a aussi d'autres préoccupations que le bois d'œuvre dans ses relations avec le Congrès américain. En 2002-2003, au début l'association entre CLÉ-Bois et l'ACAH, le conflit du bois d'œuvre était au deuxième rang de la liste de priorités de la NAHB. Et CLÉ-Bois ne pouvait influencer leur liste de priorité. »<sup>13</sup>

Une conséquence de l'absence de priorités communes chez les consommateurs est l'inconstance de leur opposition aux tarifs. L'implication des consommateurs dépend beaucoup du prix du bois d'œuvre sur le marché. Si celui-ci est bas, l'approvisionnement ne pose pas problème. Les consommateurs s'activent seulement quand les prix montent en flèche, dit Carl Grenier (Grenier 2007). C'est d'ailleurs lorsque le prix du bois a grimpé sur le marché américain au début des années 2000 que l'ACAH a enfin pu obtenir plus d'appuis et que l'ensemble des membres se sont présentés. À l'opposé, les producteurs ont un support constant de leur membre depuis plus de vingt

---

<sup>13</sup> Entrevue téléphonique avec Carl Grenier, 28 novembre 2007.

ans, affirme de son côté Susan Petniunas, porte-parole de l'ACAH, lorsqu'interviewée par l'auteur en novembre 2007 (Petniunas 2007).

Également, même si leurs intérêts commerciaux sont en jeu, certains groupes seront moins actifs dans la lutte au protectionnisme durant les périodes où d'autres opportunités ou menaces politiques impliquent des conséquences plus grandes pour eux (Destler et Odell 1987). La NAHB a eu d'autres dossiers en priorité lors d'un moment-clé du conflit : en 1986, cette association s'est présentée au comité des finances du Sénat pour protester contre les tarifs sur le bois d'œuvre canadien. Le comité, avec à sa tête le sénateur (pro-producteurs) de l'Oregon Robert Packwood<sup>14</sup>, leur a proposé à la place une déduction fiscale sur les hypothèques. Cette mesure profitait aux propriétaires de maisons et de logements à louer en rendant l'achat d'une maison moins coûteux pour les consommateurs. L'impact était plus important pour les constructeurs de maisons qu'une diminution du prix du bois d'œuvre. Une fois le projet de loi introduit au Congrès en 1986, l'association a immédiatement reculé du dossier du bois d'œuvre, affirme Carl Grenier, de Clé-BOIS (Grenier 2007).

### **Manque de ressources**

La diversité industrielle et le faible intérêt financier en jeu chez les consommateurs se manifestent aussi dans le financement des activités de lobbying du

---

<sup>14</sup> Il importe de souligner le rôle joué par le sénateur Robert Packwood dans le conflit du bois d'œuvre. Allié de la première heure du CFLI jusqu'à sa démission du Sénat en 1995, il a pris l'initiative, en 1981, de rassembler une coalition de congressistes pour convaincre le sous-comité du commerce international à la Chambre des représentants de mener des audiences sur la présence grandissante des importations de bois canadien sur le marché américain. Il a par la suite présenté une résolution pour que l'ITC enquête sur les importations canadiennes. Comme le souligne Zhang (2007), bien que cette procédure ne puisse mener à des mesures de rétorsion, une enquête de l'ITC permet tout de même à une industrie de rassembler des preuves aux dépens des contribuables américains dans le but de déposer plus tard une plainte formelle. Outre Robert Packwood, le politicien le plus acharné à se ranger du côté des producteurs américains est sans contredit Max Baucus, sénateur du Montana.

groupe. Chaque an, l'ACAH dispose d'un budget de quelques centaines de milliers de dollars, ce qui est insuffisant pour financer ses efforts. Pourtant, cette organisation compte des membres plus riches, dans l'ensemble, que les producteurs. Mais ces entreprises se regroupent car elles voient un besoin, et pas nécessairement une priorité, explique Carl Grenier. Les groupes de consommateurs comme la NHBA et l'ACAH ont habituellement un petit budget et préfèrent fournir du personnel (Grenier 2007). Le manque de fonds disponibles a influencé l'issue du conflit, notamment lorsqu'il fallait rassembler des appuis au Congrès, ajoute Susan Petniunas (Petniunas 2007).

En contrepartie, la CFLI est entièrement composée de petits et grands producteurs de bois d'œuvre<sup>15</sup>. Elle a constamment veillé à ses intérêts depuis le début du conflit, et le protectionnisme sur le bois d'œuvre est depuis toujours en tête de ses priorités. Ses membres tiennent à ce que le prix du bois demeure élevé sur le marché américain. Et pour y parvenir, ils n'hésitent pas à dépenser. La firme de lobbying Dewey Ballantine se fait le garant des intérêts de la coalition à Washington. De 1997 à 2006, la coalition a versé des honoraires s'élevant à plus de 7 millions de dollars à cette firme<sup>16</sup>. En comparaison, la NHBA et l'ACAH n'ont pas de dépenses officielles de lobbying. Ils ont fait leur lobbying eux-mêmes, avec le peu de ressources dont ils disposaient, affirme Susan Petnunas (Petniunas 2007). Pour les producteurs, il s'agit d'une équation économique simple : il ne leur coûte qu'une fraction des profits additionnels qu'ils feront grâce au prix artificiellement élevé du bois d'œuvre si les importations de bois canadien sont limitées. Ils ont beaucoup d'argent, un intérêt et une stratégie claire, en plus d'avoir les meilleurs lobbyistes à Washington, dit Pierre-Marc Johnson, négociateur en chef

---

<sup>15</sup> [www.fairlumbercoalition.org](http://www.fairlumbercoalition.org)

<sup>16</sup> The Center for Responsive Politics ([www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org))

pour le Québec dans le conflit du bois d'œuvre, rencontré par l'auteur en décembre 2007 (Johnson 2007).

### **La clé : les comités**

La différence en termes de pouvoir financier a confiné l'ACAH à une stratégie défensive. Le but était de réduire l'influence des producteurs sur les sénateurs, au lieu d'essayer de convaincre ces derniers d'appuyer les consommateurs, selon Susan Petniunas (Petniunas 2007). Les consommateurs ont d'ailleurs eu plus de succès à rallier des appuis pour leur cause chez les représentants que chez les sénateurs.

« Il faut plus de temps et d'argent pour éduquer un Sénateur qu'un représentant. Dans la Chambre [des représentants], il y a moins de bureaucratie connectée à eux et c'est plus facile de rassembler des appuis. Nous avons été capables d'obtenir plus de soutien dans les districts que dans les États. Ça prend beaucoup de ressources financières et humaines pour les États ». <sup>17</sup>

Pour faire pression sur un congressiste qui siège sur un des deux comités clés du Congrès en regard aux questions de commerce international<sup>18</sup>, un lobby doit dépenser plus de ressources, ajoute Mme Petniunas. Or, selon Fox (1991), le pouvoir de négociation des délégations que peut rassembler un groupe de pression est augmenté si ces délégations incluent le chairman ou des membres de ces comités. Drope et Hansen (2004) ajoutent que les industries situées dans les districts ou États de

---

<sup>17</sup> Entrevue personnelle avec Susan Petniunas, 27 novembre 2007.

<sup>18</sup> Soit le comité des Finances du Sénat et le sous-comité du commerce international à la Chambre des représentants.

membres qui siègent à ces comités ont plus de chances d'obtenir un traitement favorable de la part de ces agences de réglementation<sup>19</sup>.

La CFLI a réussi à s'allier au tout début du conflit le Sénateur Robert Packwood (R) de l'Oregon. Celui-ci a été pendant la majeure partie du conflit à la tête du Comité des finances du Sénat et un membre du sous-comité sur le Commerce international de la Chambre des représentants. Le Sénateur Russell Long, de la Louisiane, siégeait aussi à ce comité. Sam Gibbons, de la Floride, était à la tête du sous-comité sur le Commerce international de la Chambre. D'autres membres de ces deux comités provenaient d'États producteurs de bois d'œuvre. Ces États avaient donc une forte représentation sur les comités du Congrès responsables en premier lieu des dossiers de commerce international.

Cette situation a joué un rôle déterminant lors du renversement de décision de l'ITA en 1986. Cette entité quasi judiciaire affirmait désormais que le bois d'œuvre canadien était subventionné, après avoir conclu l'inverse quelques années plus tôt. Or, plusieurs sénateurs qui siégeaient sur le Comité des Finances du Sénat (Robert Packwood, Max Baucus, Steven Symms) provenaient d'États producteurs de bois d'œuvre. Deux d'entre eux tentaient de se faire réélire en 1986. Ils étaient déterminés à restreindre l'accès canadien au marché américain (Apsey et Thomas 1997). Le retournement de position de l'ITA a légitimé la plainte des producteurs et a marqué un

---

<sup>19</sup> La plus grande responsabilité dans l'élaboration d'un projet de loi se trouve aux mains des comités et sous-comités. Ces derniers ont plein pouvoir pour amender des projets, au point même de les vider de leur substance (Fortmann et Orban 2001). Les comités tiennent des audiences afin de présenter les arguments pour et contre un programme proposé et pour établir si le fait d'être associé à ce programme peut générer des problèmes politiques pour les législateurs (Arnold 1990). Les législateurs qui ne sont pas membres d'un comité peuvent consulter les rapports pour s'informer et faire leurs propres évaluations politiques. Les législateurs consultent aussi régulièrement leurs collègues qui servent sur les comités ou qui ont une expertise à partager. Finalement, c'est dans les comités que les différents groupes d'intérêts ont le plus d'occasions d'influencer un projet de loi.

tournant dans le conflit. Cet événement a été dramatique pour le NAHB, dit Carl Grenier, de Clé-BOIS. (Grenier 2007). Les consommateurs n'avaient pas le soutien des membres de ces comités, et n'ont pas véritablement cherché à l'obtenir. Ils étaient peu actifs politiquement en raison du prix peu élevé du bois d'œuvre sur le marché américain en 1985 et 1986, et n'ont pas déployé les ressources nécessaires pour faire contrepoids au lobby des producteurs.

Ce n'est pas la diversité géographique, mais bien la diversité industrielle qui nuit aux consommateurs de bois d'œuvre. Chaque membre n'ayant pas le même niveau de motivation pour lutter contre l'imposition de mesures protectionnistes, il en résulte un manque d'unité au sein du groupe. Cette lacune empêche l'établissement de priorités, et réduit le niveau de ressources déployées par les membres pour défendre la cause. Au contraire, les producteurs de bois d'œuvre ont fait du protectionnisme envers le bois canadien une priorité, et ils n'ont pas lésiné sur les moyens pour garantir leur succès. Le solide appui qu'ils ont pu soutirer au Congrès américain témoigne de ce succès.



## II

### **Des règles du jeu biaisées**

Même en faisant fi de l'inégalité des ressources déployées chez les deux groupes et de leur degré de motivation, les consommateurs américains seront toujours désavantagés dans la lutte au protectionnisme. Dans l'arène où se joue le conflit, les règles sont établies en fonction des intérêts des producteurs. Les lois américaines du commerce international n'ont pas à tenir compte des intérêts des consommateurs américains, et le privent d'une défense contre les actions juridiques des producteurs de bois d'œuvre.

Les consommateurs n'ont pas de statut légal devant les tribunaux américains du commerce international. Ils ne peuvent participer aux négociations ou aux batailles juridiques, même si ce sont eux qui payent la majorité des coûts associés aux tarifs ou aux mesures restrictives sur les importations de bois d'œuvre. Au département du Commerce (à l'ITA) ou à l'International Trade Commission (ITC), les consommateurs américains peuvent seulement porter à l'attention de la cour des documents légaux et des perspectives différentes de celles des parties en conflit. Mais même s'ils sont persuasifs, ces arguments ont peu de chances d'être pris en compte par la cour, affirme Carl Grenier, qui ajoute que les lois américaines en matière de commerce ne forcent pas ces agences à considérer les impacts des mesures commerciales sur les consommateurs (Grenier 2007).

Ces tribunaux mèneront leur enquête de façon à favoriser les intérêts des producteurs. Sinon, les congressistes qui soutiennent les producteurs au Congrès – qui sont souvent les mêmes qui allouent le budget de l'ITA – vont envoyer des lettres désagréables au directeur de l'ITA, affirme Carl Grenier (Grenier 2007). Pour gagner, les consommateurs doivent aller devant les panels de l'ALÉNA. Là-bas, la stratégie des avocats des producteurs n'est pas de gagner, mais de faire en sorte que les choses se règlent par la négociation. De cette façon, le poids relatif des deux pays se fait sentir. Même lorsqu'ils ont pu obtenir le support de certains membres de la Chambre des Représentants et de plusieurs sénateurs sous la forme d'une proposition de résolution en mai 2002, après l'imposition d'un tarif combiné de 27,2% sur les importations de bois d'œuvre canadiennes, les plaintes de l'ACAH à l'ITA et l'ITC étaient perçues comme non menaçantes par la coalition (Zhang et Laband 2004). Cette contrainte institutionnelle a eu un impact sur la stratégie des consommateurs. Ceux-ci ont abandonné la lutte légale à Washington pour se rabattre sur les panels de l'ALE et de l'ALÉNA, dit Susan Petniunas :

« Ce choix était justifié par le fait qu'à l'ITC ou à l'ITA, l'ACAH ne pouvait participer, n'ayant pas le même statut que les producteurs. Le but de l'ACAH n'était donc pas de participer du côté juridique, mais du côté politique. En tentant d'éduquer les membres du Congrès. »<sup>20</sup>

La NAHB n'était pas plus active du côté juridique, même si elle était présente dans plusieurs rondes de la dispute (avant l'entrée en scène de l'ACAH). Dans une entrevue, Michael Carliner, vice-président et économiste en chef de l'association,

---

<sup>20</sup> Entrevue personnelle avec Susan Petniunas, 27 novembre 2007.

admettait que celle-ci « manquait d'expertise dans les conflits internationaux, et était complètement déclassée par les producteurs américains au niveau juridique. »<sup>21</sup>

### **Un atout pour les producteurs**

Le champ était donc libre pour les avocats de la coalition. Et ils en ont profité. Les leaders du CFLI affirment avoir appris deux leçons suite à l'échec de la première pétition pour des mesures compensatoires, en 1983 : ils avaient besoin de développer une stratégie politique centrée sur le Congrès américain, et devaient se doter d'une expertise juridique pour infirmer le jugement de 1983 (Cashore 1998, interviews personnels de l'auteur). La CFLI a engagé la firme d'avocats Dewey Ballantine, en 1985, pour lui fournir des conseils politiques et juridiques. En même temps, la CFLI lançait une campagne massive de lobbying au Congrès afin que celui-ci exerce de la pression sur l'ITA pour qu'elle infirme sa décision. Peu de temps après, les avocats de Dewey Ballantine trouvaient une décision récente d'une cour américaine au sujet d'une entreprise américaine, Cabot Corporation, qui s'était plainte de subventions que versait le gouvernement mexicain à un exportateur mexicain. Ce jugement ouvrait la porte à une remise en question du jugement de l'ITA en 1983<sup>22</sup> (Cashore 1998). Selon Rugman et Porteous (1989), la décision dans l'affaire Cabot a préparé le terrain pour le renversement de la décision de l'ITA.

---

<sup>21</sup> Entrevue de Daowei Zhang avec Michael Carliner (2006)

<sup>22</sup>Le précédent jugement affirmait que, puisque les tarifs de droits de coupe inférieurs au prix du marché étaient disponibles au Canada de façon « générale », sans profiter à une industrie particulière, ils ne représentaient pas une subvention. Dans le jugement « Cabot », la CIT stipulait que le critère de « disponibilité générale » était trop strict pour conclure qu'une industrie spécifique ne bénéficiait pas de subvention.

Mais les producteurs devaient aussi compter sur le support du Congrès. Alors que la pétition pour droits compensatoires était considérée par l'ITA, le comité des Voies et Moyens (traduction de l'auteur) de la Chambre des représentants travaillait déjà sur une révision de la législation sur le commerce international (Zhang 2007). On croyait fortement à Washington que la législation voulue établirait les principes à suivre dans les cas de mesures compensatoires, de manière à faciliter la tâche aux plaignants qui souhaitent obtenir une compensation. Immédiatement suivant la décision de l'ITA, les sénateurs qui avaient fait pression pour un renversement de la décision de 1983 furent informés par le département du Commerce des implications de ces changements pour le dossier du bois d'oeuvre (Lewington 1986, cité dans Groen (1994)). L'aval était ainsi donné à l'industrie américaine pour qu'elle relance des procédures. Une nouvelle pétition fut lancée un mois plus tard. L'ITA accepta finalement la décision dans l'affaire « Cabot » et, en 1986, le département du Commerce américain infirmait sa décision.

Ce retournement de position de l'ITA est en grande partie le résultat du travail des avocats de la coalition. Et selon Percy et Yoder (1987), il peut seulement être attribué à des pressions politiques. Pressions qui n'ont pu être contrecarrées par les consommateurs, qui n'avaient pas voix au chapitre.

### **L'amendement Byrd**

Une autre loi américaine qui favorise les producteurs a joué un rôle important dans le prolongement du conflit: l'amendement Byrd, qui a finalement été révoqué par le Congrès en 2006. Cette loi incite les sociétés américaines à jouer les victimes du libre-échange. En vertu de cette loi, le gouvernement récompense les entreprises qui se plaignent de concurrence « déloyale ». Il impose des taxes au produit du concurrent

étranger, et redonne l'argent ainsi perçu aux plaignantes. En 2004, le gouvernement américain imposait des tarifs de 27 % sur le bois d'oeuvre en provenance du Canada. Cette année-là, quatre producteurs forestiers de l'Oregon, du Tennessee et de la Georgie ont reçu plus d'un million de dollars en vertu de l'amendement Byrd, selon une étude du US Government Accountability Office<sup>23</sup>. Cette loi a prolongé le conflit, dit Carl Grenier. Les entreprises canadiennes exportaient pour une valeur de près de 11 milliards de dollars de bois d'oeuvre par an. Avec des tarifs de 27 %, la cagnotte montait rapidement pour les PDG américains (Grenier 2007).

Cependant, rien n'est gratuit. Pendant la même année, ces entreprises ont figuré parmi les plus importants contributeurs aux caisses électorales des partis démocrate et républicain, selon les chiffres du Center for Responsive Politics. International Paper, une entreprise en activité dans plus de 40 pays et dont les ventes annuelles dépassent les 29 milliards de dollars, a « investi » 479 332 dollars en contributions politiques à divers sénateurs et représentants en 2004, et a récolté 761 907 dollars en droits compensatoires.<sup>24</sup>

Le cadre légal américain favorise les producteurs. Les consommateurs n'ont pas de statut légal devant les tribunaux de l'ITA et de l'ITC, et cette contrainte institutionnelle influence leur stratégie. Ces derniers n'ont d'autre choix que d'abandonner la lutte légale à Washington pour se rabattre sur les panels de l'ALE et de l'ALÉNA. Malheureusement pour eux, c'est une décision de l'ITA, une entité gouvernementale américaine, qui a permis aux producteurs de changer les règles du jeu en leur faveur. Les obstacles organisationnel et légal, mis en évidence jusqu'ici, auraient pu être

---

<sup>23</sup> *Issues and Effects of Implementing the Continuing Dumping and Subsidy Offset Act*, United States Government Accountability Office. GAO-05-979. Septembre 2005.

<sup>24</sup> [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)

surmontés. Si les consommateurs avaient profité du support de leurs alliés naturels, le gouvernement canadien et les producteurs canadiens, l'issue du conflit aurait pu être toute autre. Malheureusement pour les consommateurs américains, ces derniers allaient choisir de supporter la CFLI.

### III

#### Des alliés qui trahissent

Contrairement à ce que l'on pourrait s'attendre de la part d'alliés potentiels, les producteurs canadiens et les politiciens canadiens n'ont pas, dans l'ensemble, aidé les consommateurs américains dans leur lutte contre le protectionnisme. Certains d'entre eux ont même appuyé les producteurs américains, minant les chances des consommateurs américains de faire prévaloir leurs intérêts au Congrès.

Théoriquement, les consommateurs américains de bois d'œuvre luttent pour la même chose que les producteurs canadiens et les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada : la libre circulation du bois d'œuvre dans les deux pays. Il apparaît normal de s'attendre à ce que ces groupes collaborent face à un ennemi commun. Ce n'est pas ce qui s'est passé. Non seulement ces alliés potentiels n'ont pas coordonné leurs efforts dans leur lutte contre le protectionnisme, mais certains politiciens et producteurs canadiens ont appuyé les producteurs américains, minant les chances des consommateurs américains de faire prévaloir leurs intérêts au Congrès.

En plus des frais juridiques liés aux causes portées devant l'ALE et l'ALÉNA, Ottawa a dépensé des millions de dollars pour éduquer les constructeurs résidentiels, les détaillants et les consommateurs américains en publiant des pages entières de publicité dans des journaux américains, selon Pierre-Marc Johnson, négociateur en chef pour la province du Québec dans le conflit du bois d'œuvre. Ces publicités visaient à démontrer que les restrictions sur le bois canadien au début des années 1990 représentaient environ 1200\$ de plus sur le prix d'une maison, empêchant des milliers

de familles de contracter une hypothèque leur permettant d'acheter une propriété. Mais outre ces dépenses, les diplomates canadiens n'ont pas noué de véritables liens avec la NAHB ou l'ACAH. Bobby Rayburn, premier vice-président du NAHB, affirme avoir rencontré le premier ministre canadien ainsi que plusieurs hauts fonctionnaires en regard au conflit sur le bois d'œuvre<sup>25</sup>. Mais la délégation québécoise n'a rencontré qu'une seule fois une délégation de la NAHB, soit lors d'un cocktail donné aux États-Unis (Johnson 2007). En entrevue, Susan Petniunas, de l'ACAH, affirme avoir rencontré des représentants canadiens afin de les informer sur les activités politiques aux États-Unis, mais ne fait mention d'aucune stratégie d'action commune face aux producteurs (Petniunas 2007).

Du côté des producteurs canadiens de bois d'œuvre, ils étaient liés aux groupes de défense des consommateurs américains par CLÉ-Bois. C'est d'ailleurs par le leadership de cette association industrielle pancanadienne que l'ACAH a vu le jour. Mais les industriels canadiens étaient désorganisés et manquaient d'unité, dit Carl Grenier. Certaines associations provinciales ont divergé, et CLÉ-Bois a échoué dans sa tentative de maintenir un front uni des producteurs canadiens (Grenier 2007).

Il y a toujours eu un malaise entre les provinces canadiennes au sujet du bois d'œuvre, surtout entre la Colombie-Britannique et l'est du pays. Les provinces canadiennes sont propriétaires de leurs forêts. Mais la qualité et l'abondance des arbres diffèrent largement à travers le pays. En Colombie-Britannique, on trouve des arbres gros et de meilleure qualité, alors que dans les provinces de l'est, les arbres sont plus petits et donc plus coûteux à couper et à transformer. Aussi, un parasite – le

---

<sup>25</sup> Two Mississippians are playing leading roles on the issue of Canadian timber tariffs--on opposite sides of the fence, *Mississippi Business Journal*, 1 septembre 2003.



dendroctrone du pin – infeste les forêts de Colombie-Britannique. La superficie totale de forêt affectée par cet insecte se compare au territoire de la Suède<sup>26</sup>. Lorsque le parasite pénètre à l'intérieur de l'arbre, ce dernier peut pourrir en moins d'un an. Les incitatifs des producteurs de cette province étaient donc différents, comme le souligne Pierre-Marc Johnson :

« Dans ce contexte, les producteurs de Colombie-Britannique souhaitent une seule chose : exporter beaucoup, et dans les plus brefs délais. Puisqu'ils payent moins cher pour ce bois, ils peuvent vivre avec des quotas et des tarifs, même élevés. Ils feront tout de même des profits. Ils ont donc intérêt à accepter toute entente et à ne pas étirer les négociations. »<sup>27</sup>

Puisque la Colombie-Britannique représente plus de 60 % des exportations de bois d'œuvre canadien aux États-Unis, une majorité des producteurs canadiens ont donc des intérêts qui, sans être opposés, divergent de ceux des consommateurs américains. La coopération entre les deux groupes est fragile et, à deux moments importants du conflit, elle s'est brisée. Lors du Mémoire d'entente de 1986, les consommateurs américains espéraient faire équipe avec les producteurs canadiens frustrés pour bloquer cet accord, qui visait à limiter les exportations canadiennes. Ils ont échoué car plusieurs producteurs canadiens – la majorité d'entre eux en Colombie-Britannique – étaient satisfaits de cet accord. Ils avaient obtenu des quotas adéquats de la part du gouvernement, de sorte que leurs activités demeuraient rentables (Zhang 2007). Le même scénario s'est répété en 1996. Quand plusieurs producteurs canadiens ont réalisé qu'ils pourraient obtenir des rentes de quota et une paix de cinq ans, ils ont accepté l'idée d'un système de tarif-quota et ont signé l'accord sur le bois d'œuvre, au

---

<sup>26</sup> Dr Staffan Lindgren, entomologiste au département de foresterie de l'University of Northern British Columbia (UNBC), cité dans *Impact Campus*, Université Laval, 9 janvier 2007.

<sup>27</sup> Entrevue personnelle avec Pierre-Marc Johnson, 3 décembre 2007.

grand dam de la NAHB et des autres producteurs, qui ne possédaient pas de quotas suffisants. Les frictions qui résultent entre producteurs canadiens – entre ceux qui ont du bois de qualité et des quotas, et ceux qui n'ont aucun des deux – dans diverses parties du pays ont contribué à diviser l'industrie canadienne (Zhang 2007).

### **Victoria se range du côté de la CFLI**

Plus surprenant encore, des élus canadiens ont collaboré avec les producteurs de bois d'œuvre américains. Selon Cashore (1998), une partie du succès des producteurs à maintenir leur influence au Congrès vient de leur capacité à enrôler des acteurs canadiens critiques de leur propre politique commerciale. Afin de donner plus de poids à ses arguments au Congrès, la CFLI a tissé des liens avec des acteurs de la Colombie-Britannique qui croyaient également que les droits de coupe étaient trop bas – principal argument de la coalition pour enclencher une plainte à l'ITA. Des déclarations publiques publiées par des membres du NPD (parti d'opposition en C-B en 1985) critiquant les faibles droits de coupe ont été montrées au Congrès (Cashore 1998). Certaines proposaient de restreindre directement les exportations de bois d'œuvre canadien aux États-Unis, alors que d'autres prônaient un changement dans la définition d'une subvention afin de pouvoir conclure que la Colombie-Britannique et d'autres provinces subventionnaient leur industrie (Apsey et Thomas 1997).

En octobre 1986, l'industrie du bois d'œuvre en Colombie-Britannique était prête à se battre contre l'imposition du Mémorandum d'entente, mais son nouveau premier ministre, Bill Vander Zalm, cherchait de nouvelles sources de revenus. (Cashore 1998). Il nomme alors Jack Kempf comme ministre des forêts. Ce dernier est un critique du système de droits de coupe de la province depuis longtemps. Kempf et Vander Zalm

utilisent cette opportunité pour annoncer qu'ils revoient le système en vigueur. Vander Zalm affirme publiquement qu'il espère que cela stoppera les procédures pour des mesures compensatoires (Groen 1994).

Pendant ce temps, Jack Kempf tente de court-circuiter les négociations du gouvernement canadien en contactant et en échangeant des informations avec le leader du CFLI, Gus Kuehne<sup>28</sup>. Kuehne admitra quelques années plus tard que n'eurent été des actions du gouvernement de Colombie-Britannique, il n'y aurait pas eu de Mémorandum d'entente:

Je ne crois pas qu'il y aurait eu d'accord négocié sans Jack Kempf. Il était le seul canadien à voir que la Colombie-Britannique n'en obtenait pas pour son argent, et il a fait comprendre à la CFLI qu'il entendait y remédier. Après notre rencontre initiale, nous nous sommes mis d'accord pour nous tenir informés [...] Jusqu'à ce que Kempf soit impliqué, (la ministre du Commerce international) Pat Carney nous bloquait<sup>29</sup>.

Le même scénario s'est produit en 1991. Le nouveau parti démocratique prend le pouvoir en Colombie-Britannique. Sa plate-forme inclut une hausse des revenus payés par l'industrie forestière, le doublage de la superficie de forêts protégées dans la province et une hausse des réglementations forestières (Cashore 1997). Le gouvernement de Colombie-Britannique avait intérêt à ce que l'accord sur le bois d'œuvre soit mis en oeuvre. Plusieurs membres du gouvernement ont passé la plupart de leur temps pendant les deux premières années de l'accord à rencontrer des officiels du CFLI pour discuter de différents dossiers de gestion (Cashore 1998). Pendant ce

---

<sup>28</sup> Kempf Reveals Secret U.S. Talks. *Vancouver Sun*, 2 avril 1987, page 1.

<sup>29</sup> Premier Probes Kempf's Secrets Lumber Talks. *Vancouver Sun*, 3 avril, page 18.

temps, les alliés traditionnels du Canada, comme la NAHB, luttent pour mettre fin à l'accord.

### **Sacrifiés sur l'autel du libre-échange**

Zhang et Laband (2005) associent les événements clés de 1986 aux pourparlers entourant l'Accord de libre-échange. Puisque le Congrès a juridiction sur le Commerce et les tarifs douaniers, le président ne peut négocier un traité international de libre-échange sans l'approbation de la branche législative. Quand les négociations pour l'ALÉ ont commencé en 1985, le président Reagan a clairement fait savoir au Congrès qu'il voulait obtenir l'autorité « fast-track » – une mesure qui permet au président de présenter un accord au Congrès pour qu'il soit voté par une simple majorité, sans possibilité d'y apporter des amendements. Quand le président a notifié les comités du Sénat et de la Chambre des représentants de son intention d'amorcer des négociations avec le Canada pour un accord de libre-échange, les intérêts américains qui avaient une dent contre le Canada ont entrepris leur lobbying au Congrès. Leur but était d'émettre des conditions à l'approbation du « fast-track » (Cashore 1998).

Le 1<sup>er</sup> octobre 1985, la moitié des membres du Comité des finances du Sénat envoient une lettre au représentant au Commerce Clayton Yeutter. Tout en exprimant leur support pour les pourparlers sur un accord canado-américain, ils émettent un avertissement :

[...] Nous réitérons nos inquiétudes à propos des importations de bois d'œuvre canadiennes [...] Tout accord sur le libre-échange doit être construit sur une fondation caractérisée par des pratiques commerciales mutuellement avantageuses. Donc, nous croyons que l'administration devrait chercher à régler le plus rapidement les questions liées au commerce du bois d'œuvre. Ceci faciliterait la considération par le Comité des

propositions de l'administration relativement à des négociations d'un accord de libre-échange avec le Canada.<sup>30</sup>

Yeutter répond que l'administration a convaincu le gouvernement canadien de s'engager à tenir une série de rencontres sur cette question. Insatisfait, le sénateur Max Baucus, démocrate du Montana, rassemble un groupe de sénateurs pour amener le sujet sur le plancher du Sénat :

Ils ne peuvent pas gagner sur les deux tableaux. S'ils veulent que les États-Unis s'engagent dans le libre-échange, ils doivent aussi s'engager dans le libre-échange [...] Je suis optimiste au sujet des bénéfices qu'un accord de libre-échange peut apporter, mais je ne peux supporter un tel accord tant que le bois d'œuvre canadien subventionné se moque du libre-échange.<sup>31</sup>

Le 15 novembre 1985, 64 membres du Congrès écrivent au Secrétaire d'État George Schultz, lui demandant de résoudre le problème du bois d'œuvre avant d'amorcer les négociations sur le libre-échange (Apsey et Thomas 1997). Dans un geste qui prend l'administration par surprise, le comité des Finances du Sénat informe l'administration Reagan, en avril 1986, qu'il ne donnera pas l'approbation pour le « fast-track » tant que le problème du bois d'œuvre n'est pas résolu (Cashore 1998, entrevues personnelles de l'auteur, Vernon, Spar et Tobin 1991). L'administration répond à cette pression de deux façons : une lettre officielle est envoyée au Sénateur Stephen Symms de la part du président Reagan dans laquelle il promet une action, et le représentant au Commerce Clayton Yeutter écrit une note à la main au Sénateur David Pryor, dans laquelle il affirme : « *we'll get timber fixed* » (Apsey et Thomas 1997). Sur la base de ces assurances, le comité des Finances approuve le « fast-track » à l'administration

---

<sup>30</sup> Lettres de 10 sénateurs à Clayton Yeutter, le 1<sup>er</sup> octobre 1985. Reproduit dans Glenn Tobin, « U.S.-Canada Free Trade Negotiations: Gaining Approval to Proceed », Case Program, No. C16-87-785, appendix G, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1987.

<sup>31</sup> Cité dans Vernon, Spar et Tobin (1991)

Reagan. Le Congrès envoie du même coup un message à la Maison-Blanche : le libre-échange n'est qu'une monnaie d'échange dans la joute de pouvoir à Washington.

Résultat: en octobre 1986 l'ITA infirme sa décision de 1983. Elle émet un jugement préliminaire affirmant que la Colombie-Britannique et d'autres provinces subventionnent illégalement leurs industries forestières. La détermination finale ne sera jamais entendue. Le Canada et les États-Unis signent le Mémoire d'entente, en vertu duquel une taxe à l'exportation de 15% est perçue sur le bois d'œuvre canadien à destination des États-Unis. Le Mémoire d'entente a sauvé les pourparlers canado-américains sur l'accord de libre-échange (Cashore 1998). Il a permis à l'administration Reagan de maintenir ses bonnes relations avec son plus important partenaire commercial, tout en répondant aux pressions protectionnistes du Congrès.

Un autre renvoi d'ascenseur a eu lieu entre les congressistes favorables à la CFLI et Washington, cette fois en 1994. À cette époque, Bill Clinton cherche l'approbation du Congrès pour la signature de l'ALÉNA. À la suite d'un jugement favorable d'un tribunal de l'ALÉ envers le Canada, Clinton demande à la coalition de laisser tomber un appel en cour américaine qui allait se prononcer sur la constitutionnalité du panel de l'ALÉ. Clinton ne voulait pas qu'un juge détermine l'avenir de NAFTA. En échange, le président américain promet de négocier avec le gouvernement canadien. La coalition acquiesce. En mai 1996, le SLA est signé (Zhang et Laband 2005).

Ottawa aussi a sacrifié le bois d'œuvre sur l'autel de l'ALÉ. En dépit de la réponse publique et de la démonstration d'unité lors de la détermination préliminaire de l'ITA en 1986, le gouvernement canadien semblait, comme les États-Unis, déterminé à ne pas laisser le dossier du bois d'œuvre faire dérailler les pourparlers en vue de l'ALÉ.

Dans un télégramme envoyé au département du Commerce et au bureau du représentant au Commerce, l'ambassade américaine au Canada soulignait que le 17 octobre 1986, la ministre Pat Carney avait dit sur une chaîne de télévision nationale que les provinces « voudraient peut-être augmenter leur offre (de tarif à l'exportation) de 10% à 15%. » Les auteurs du télégramme concluaient qu'à partir de cette affirmation et d'autres réponses, « le premier ministre (canadien) a décidé que le dossier du bois d'œuvre sera traité d'une façon qui donnera à son gouvernement la protection politique nécessaire sans toutefois mettre en danger les pourparlers sur le libre-échange » (Zhang 2007).

Les auteurs du télégramme avaient vu juste. Le 4 novembre, le Canadian Forest Industries Council décide de rejeter toutes les options mis à part le combat, et fait connaître sa position aux gouvernements fédéral et provinciaux. Trop tard. Ni le gouvernement fédéral, ni les provinces n'écoutent<sup>32</sup>. Le gouvernement canadien – avec le support des gouvernements de Colombie-Britannique et du Québec – veut explorer la possibilité d'un accord qui suspendrait les tarifs pour une période de temps en échange d'une réforme dans le système de droits de coupe. L'Ontario refuse et veut continuer la bataille légale. Le 19 novembre 1986, la ministre Carney propose au secrétaire Baldrige un accord fondé sur une taxe à l'exportation de 15% en retour du retrait de la pétition pour droits compensatoires. Le Mémoire d'accord sera signé sans l'appui de l'industrie.

Pierre-Marc Johnson, négociateur en chef pour la province de Québec, le confirme : le Canada a sacrifié le bois d'œuvre pour ne pas nuire aux négociations

---

<sup>32</sup> Industry, Government at New Low at End of Softwood Lumber Affair, *Globe and Mail*, 7 janvier 1987, B1.

entourant l'ALÉ. Il aurait dû se battre contre la décision de l'ITA en 1986, qui affirmait que son industrie était subventionnée. Le Canada et les consommateurs américains payent encore aujourd'hui pour cette décision (Johnson 2007).

Les producteurs canadiens et les politiciens canadiens n'ont pas coordonné leurs efforts avec les consommateurs américains dans leur lutte contre le protectionnisme. Certains d'entre eux ont plutôt choisi d'appuyer les producteurs américains. Alors que le gouvernement fédéral tentait de sauvegarder les négociations en cours sur le traité de libre-échange, en Colombie-Britannique, le gouvernement souhaitait surtout une chose : obtenir plus de revenus de son industrie forestière. Un but qui cadrerait parfaitement avec les objectifs de la CFLI.



## CONCLUSION

Ce mémoire vise à expliquer les raisons pourquoi, depuis le début du conflit sur le bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis (1983-2006), les consommateurs de bois d'œuvre – principales victimes des restrictions sur l'importation de bois d'œuvre canadien – n'ont pu réussir à faire prévaloir leurs intérêts à Washington, alors que les producteurs américains ont obtenu la protection qu'ils désiraient. En appliquant un cadre d'analyse à trois niveaux, soit le niveau micro-économique, institutionnel et international, nous avons pu démontrer que les groupes d'intérêts opposés au protectionnisme sur le bois d'œuvre ont fait face à des obstacles sur trois fronts. Non seulement devaient-ils organiser un lobbying efficace pour contrer celui des producteurs, mais ils évoluaient dans un cadre législatif qui les désavantageait, et ils n'ont pu compter sur leurs alliés canadiens, qui ont plutôt penché du côté des producteurs.

L'analyse micro-économique des groupes en présence démontre que les consommateurs américains échouent à faire prévaloir le libre-échange du bois d'œuvre en raison de la nature de leur groupe. Le bois d'œuvre n'est qu'un intrant dans le processus de production de ses membres, et ceux-ci sont diversifiés industriellement, ce qui empêche l'établissement de priorités communes. Ces facteurs ont contribué à détourner leur attention – et leurs ressources – à un moment-clé du conflit, et ont réduit leur incitatif à consacrer les ressources nécessaires à leur cause. Cette situation a confiné les consommateurs à une stratégie défensive, et a réduit du coup leurs chances de rallier une coalition significative au Congrès.

En étudiant le cadre institutionnel dans lequel les deux groupes évoluaient, on constate que le système juridique américain a favorisé les producteurs, les consommateurs n'ayant pas de statut légal devant les tribunaux de l'ITA et de l'ITC. Cette contrainte a eu un impact sur la stratégie des consommateurs. Ceux-ci ont abandonné la lutte juridique à Washington pour se rabattre sur les panels de l'ALE et de l'ALÉNA. Les producteurs, au contraire, ont concentré leurs efforts pour infirmer une décision de l'ITA, grâce entre autres aux efforts de la firme d'avocats Dewey-Ballantine, au service de la CFLI. Ce jugement a ouvert la porte à une refonte de la méthodologie visant à évaluer si le Canada subventionne ou non son industrie.

Finalement, l'analyse du contexte international entourant le conflit du bois d'œuvre nous amène à conclure que les négociations entourant le traité de libre-échange et l'ALÉNA ont influencé les gouvernements américain et canadien. Quant aux producteurs canadiens – alliés potentiels des consommateurs américains –, ils n'ont pas coordonné leurs efforts avec les consommateurs américains dans leur lutte contre le protectionnisme. Pire, certains d'entre eux (et certains politiciens canadiens) ont appuyé les producteurs américains, minant les chances des consommateurs américains de faire prévaloir leurs intérêts au Congrès. En Colombie-Britannique, la position du gouvernement était dictée en grande partie par son désir de tirer plus de revenus de son industrie forestière.

Ces résultats jettent un éclairage nouveau sur la théorie des groupes d'intérêts. Ils montrent que, pour estimer le succès ou non d'une campagne de lobbying, la simple analyse des groupes en présence, de leurs ressources respectives et de leur dynamique interne est insuffisante. Les institutions et le système politique qui forment l'arène des participants peuvent influencer grandement l'issue d'une bataille. La

connaissance des institutions et de leur fonctionnement, ainsi qu'un opportunisme pour saisir les occasions fournies par la politique domestique et extérieure, déterminent grandement le succès ou non d'un groupe d'intérêts.

Cette recherche démontre également que la concentration géographique du groupe d'intérêt, un critère essentiel pour une industrie qui désire s'organiser et faire représenter ses intérêts avec efficacité selon Olson (1971) et Baldwin (1995), n'a pas été un facteur déterminant pour les producteurs de bois d'œuvre. Dans une majorité d'États où les industries consommatrices de bois d'œuvre génèrent plus d'emplois que les producteurs de bois d'œuvre, les élus ont tout de même pris cause pour ces derniers. Cette recherche apporte aussi un bémol aux conclusions de Leech, Baumgartner, Berry, Hojnacki et Kimball (2007) sur la dynamique interne des groupes d'intérêts. Ceux-ci avancent que les groupes de citoyens ou de consommateurs, bien que plus pauvres que leurs opposants industriels, bénéficient de l'apport de ressources des plus grosses entreprises de la coalition, équilibrant les ressources financières des deux groupes en conflit. Or les producteurs de bois d'œuvre ont dépensé beaucoup plus que la coalition des consommateurs, et les plus grandes firmes qui composaient cette dernière ont plutôt fourni des ressources humaines que financières, préférant réserver leurs ressources financières pour d'autres priorités que le dossier du bois d'œuvre.

De l'avis de plusieurs, l'entente de 2006 n'est qu'une accalmie, et non une solution de long terme. C'est pourquoi il importe pour le Canada de trouver une façon de réduire les incitatifs qu'ont les producteurs américains à prolonger le conflit. Une solution pourrait se trouver dans la propriété croisée des entreprises nord-américaines de pâtes et papiers. Ce type de propriété réduirait-il les incitatifs financiers qui poussent les entreprises américaines à chercher une protection dans l'arène politique? Des

recherches en ce sens pourraient apporter un éclairage sur le comportement politique de ces firmes sur les questions de libre-échange, et sur les déterminants qui les poussent à lancer ou non des campagnes de lobbying. Une autre solution au conflit du bois d'œuvre, proposée par Carl Grenier, consiste à éduquer les entreprises canadiennes sur le fonctionnement du système politique américain. Une meilleure compréhension de celui-ci et de ses institutions permettrait aux entreprises canadiennes d'affiner leur stratégie et les inciterait à collaborer de façon plus sérieuse avec les groupes de défense des consommateurs. Cette solution soulève également des questions de recherche pertinentes : quels systèmes politiques ou institutionnels sont plus favorables au lobbying des groupes anti-protectionnisme? Les lobbies anti-protectionnisme étrangers échouent-ils parce qu'ils connaissent mal un système politique, et qu'ils ne consacrent pas le temps et les ressources nécessaires pour s'assurer de maîtriser ses avantages et inconvénients? Finalement, des données plus précises sur l'impact de la diversité industrielle des membres d'un groupe d'intérêt sur son efficacité à convaincre les décideurs publics profiteraient à certaines coalitions de consommateurs, notamment les industries utilisatrices d'intrants importés. Celles-ci pourraient remettre en question certaines de leurs alliances, et favoriser la priorisation de leur objectif premier, la liberté d'acheter un intrant au meilleur prix.

## BIBLIOGRAPHIE

### Monographies

- Alavalapati, Janaki et Shiv Mehrotra. 2005. « Political Economy of the Canada-U.S. Softwood Lumber Trade Dispute », dans *International Agricultural Trade Dispute*. Andrew Schmitz, dir. Calgary: University of Calgary Press.
- Arnold, Douglas R. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New York: Yale University Press.
- Baldwin, Robert E. 1995. « The New Protectionism: A Response to Shifts in National Economic Power ». Dans *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. Jeffrey A. Frieden et David A. Lake, dir. New York: St. Martin's Press.
- Berry, J.M. 1999. *The New Liberalism*. Washington: Brookings.
- Bhagwati, Jagdish, 1988. *Protectionism*. Cambridge : The MIT Press.
- DeGregorio, Christine A. *Networks of Champions. Leadership, Access and Advocacy in the U.S. House of Representatives*. 1997. Ann Harbor : University of Michigan Press.
- Destler, I.M. and John S. Odell, 1987. *Anti-Protection : Changing forces in U.S. trade policies* Washington, D.C. : Institute for International Economics.
- Doran, Charles F. et Timothy J. Naftali. 1987. *U.S.-Canadian Softwood Lumber : Trade dispute negotiations*. Washington: Foreign Policy Institute.
- Fox, Irving K. 1991. « The Politics of Canada-U.S. Trade in Forest Products », dans *Canada-U.S. Trade in Forest Products*. Russell Uhler, dir. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Hall, P. 1986. *Government the Economy: The Politics of Stage Intervention in Britain and France*. New York : Oxford University Press.
- Milner, H. et Robert Keohane (dir.). 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard: Harvard University Press.
- Orban, Edmond et Michel Fortmann, dir. 2001. *Le système Politique Américain*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

- Pareto, V. 1927. *Manual of Political Economy*. New York: A.M. Kelley.
- Schattschneider, E.E. 1935. *Politics, Pressure, and the Tariff*. New York: Prentice-Hall.
- Tobin, G. 1987. *U.S.-Canada Free Trade Negotiations: Gaining Approval to Proceed*, Case Program, No. C16-87-785, appendix G, John F. Kennedy School of Government. Boston: Harvard University.
- Vernon, R., Deborah L. Spar et Glenn Tobin. 1991. *Iron Triangles and Revolving Doors: Cases in U.S. Foreign Economic Policy Making*. New York: Praeger.
- Zhang, Daowei. 2007. *The Softwood Lumber War. Politics, Economics, and the Long U.S.- Canadian Trade Dispute*. Washington: Resources for the Future.

### Périodiques

- Baumgartner, F.R. 1996. The multiple ambiguities of counteractive lobbying. *American Journal of Political Science* 40 (2): 15.
- Becker, G.S. 1983. A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.
- Drope, Jeffrey M. et Wendy Hansen. 2004. Purchasing protection ? The effect of political spending on U.S. trade policy, *Political Research Quarterly* 57(1): 27-37.
- Goldstein, J. 1988. Ideas, institutions, and american trade policy, *International Organization* 42, p. 179-218.
- Gray, Virginia et David Lowery. 1995. The demography of interest organization communities: Institutions, associations, and membership groups. *American Politics Quarterly* 23 (janvier): 3-32.
- Groen, James P. 1994. British Columbia's international relations: consolidating a coalition-building strategy, *BC Studies* 102: 25-59.
- Grossman, G. and Helpman, E. 1994. Protection for sale. *American Economic Review*, September.
- Lowery, David. 2007. Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying, *Polity* 39(1): 29-54.
- Peltzman, S. 1976. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics* 19(2): 211-40.

- Rugman, Alan M. et Samuel D. Porteous. 1989. Canadian and US unfair trade law : A comparison of their legal and administrative structures, *The Canadian Business Law Journal* 16(1): 1-20.
- Skogstad, G. 1988. The application of Canadian and U.S. trade remedy laws: irreconcilable expectations?, *Canadian Public Administration* 31: 539-65.
- Stigler, G. 1971. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1): 3-21.
- Tollison, R.D. 1988. Public Choice and Legislation. *Virginia Law Review* 74 (Mars): 339-71.
- Zhang, D. 2002. Welfare impacts of the 1996 US-Canada Softwood Lumber Agreement. *Canadian Journal of Forest Research* 31: 1958-67.
- Zhang, D. et David Laband. 2005. From senators to the president : Solve the lumber problem or else. *Public Choice* 123: 393-410

#### Thèses universitaires

- Coursol, Martin. 2002. *Le conflit canado-américain du bois d'oeuvre (1982-2002)*. Mémoire présenté à la faculté de science politique, Université de Montréal, octobre.
- Tyakoff, Sharn. 1988. *The Canada-U.S. softwood lumber dispute : an Interdependence approach*. Mémoire de maîtrise. Faculty of Business Administration. Simon Fraser University.

#### Instituts de recherche

- Percy, M.B. et C. Yoder. 1987. *The Softwood Lumber Dispute and the Canada-U.S. Trade in Natural Resources*. Halifax : The Institute for Research on Public Policy.
- Issues and Effects of Implementing the Continuing Dumping and Subsidy Offset Act*, United States Government Accountability Office. GAO-05-979. Septembre 2005.

### Notes de recherche

Cashore, B. 1998. *An Examination of Why a Long-term Resolution of the Canada-US Softwood Lumber Dispute Eludes Policy Makers*. Working Paper 98.02, Pacific Forestry Center, Victoria.

Leech, Baumgartner, Berry, Hojnacki et Kimball. 2007. *Does Money Buy Power? Interest Group Resources and Policy Outcomes*. Note de recherche présentée lors de la rencontre annuelle de la Midwest Political Science Association, à Chicago, du 12 au 15 avril 2007.

### Articles de journaux

Épidémie de « pine beetle » en Colombie-Britannique, *Impact Campus*, Université Laval, 9 janvier 2007.

Industry, Government at New Low at End of Softwood Lumber Affair, *Globe and Mail*, 7 janvier 1987, B1.

Kempf Reveals Secret U.S. Talks. *Vancouver Sun*, 2 avril 1987, page 1.

Members of U.S. lumber lobby exposed, *Globe and Mail*, 11 janvier 2006 (en ligne).

Premier Probes Kempf's Secrets Lumber Talks. *Vancouver Sun*, 3 avril 1987, page 18.

Two Mississippians are playing leading roles on the issue of Canadian timber tariffs – on opposite sides of the fence, *Mississippi Business Journal*, 1 septembre 2003.

### Sources gouvernementales

Département américain du Commerce. 1983. Final Negative Countervailing Duty Determination : Certain Softwood Lumber Products from Canada. Registre fédéral 48: 24159-24183.

Département américain du Commerce. 1986. Carbon Black from Mexico : Preliminary Results of Administrative Review. Registre fédéral 51: 13269-13272.

### Sources électroniques



Apsey, T.M. et J.C. Thomas. 1997. *The Lessons of the Softwood Lumber Dispute: Politics, Protectionism, and the Panel Process*. Council of Forest Industries, Vancouver, BC. Disponible à : [www.cofi.org](http://www.cofi.org)

Reed, L. 2001. *Two Centuries of the Softwood Lumber War Between Canada and the United States*. Recherche présentée devant le Free Trade Lumber Council. Montréal, Québec. Disponible à : [www.ftlc.org](http://www.ftlc.org)

Center for Responsive Politics ([www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org))

<http://www.citac.info/>  
(Consuming industries Trade Action Coalition)

<http://www.acah.org/>  
(American Consumers for Affordable Housing)

<http://www.dealer.org/>  
(National Lumber and Building Material Dealers Association)

[www.nahb.org](http://www.nahb.org)  
(National Association of Home Builders)

[www.fairlumbercoalition.org](http://www.fairlumbercoalition.org)  
(Coalition for Fair Lumber Imports)

[www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)  
(Center for Responsive Politics)

<http://thomas.loc.gov/> et <http://www.house.gov/>  
(États-Unis, Bibliothèque du Congrès et Chambre des représentants)

<http://www.senate.gov/>  
(États-Unis, Bibliothèque Sénat)

### Entrevues personnelles

Susan Petniunas, porte-parole de l'ACAH. Entrevue téléphonique le 27 novembre 2007.

Carl Grenier, président de CLÉ-Bois. Entrevue téléphonique le 28 novembre 2007.

Pierre-Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec. Entrevue en personne le 3 décembre 2007.

**Tableau 1: Emplois liés aux scieries en % de la population active**

<b>2002</b>	<b>Population</b>	<b>Employés scieries</b>	<b>en % de pop active</b>
Alabama	4477571	4777	0,11%
Alaska	640544	100	0,02%
Arizona	5445333		0,00%
Arkansas	2706198	4691	0,17%
Californie	35024517	5607	0,02%
Colorado	4500122	269	0,01%
Connecticut	3457927	235	0,01%
Delaware	805591		0,00%
District of Columbia	578907		0,00%
Florida	16682250	1599	0,01%
Georgia	8597927	5156	0,06%
Hawaii	1233249		0,00%
Idaho	1344266	3081	0,23%
Illinois	12595003	375	0,00%
Indiana	6154697	1724	0,03%
Iowa	2935295	379	0,01%
Kansas	2714792		0,00%
Kentucky	4088977	2937	0,07%
Louisiana	4470543	1763	0,04%
Maine	1296817		0,00%
Maryland	5441349	680	0,01%
Massachusetts	6431247	563	0,01%
Michigan	10038165	2146	0,02%
Minnesota	5024570	831	0,02%
Mississippi	2863091	4205	0,15%
Missouri	5680259	1401	0,02%
Montana	910357	1755	0,19%
Nebraska	1727040		0,00%
Nevada	2169202		0,00%
New Hampshire	1273970		0,00%
New Jersey	8577514		0,00%
New Mexico	1855353		0,00%
New York	19167600	1765	0,01%
North Carolina	8313494	5326	0,06%
North Dakota	633649		0,00%
Ohio	11414537	1738	0,02%
Oklahoma	3488447		0,00%
Oregon	3523529	8201	0,23%
Pennsylvania	12321644	3957	0,03%
Rhode Island	1068568		0,00%
South Carolina	4101122	2373	0,06%

Tennessee	5788333	2438	0,04%
Texas	21762430	2019	0,01%
Utah	2325921	134	0,01%
Vermont	616236		0,00%
Virginia	7285707	3716	0,05%
Washington	6070176	7838	0,13%
West Virginia	1804146	2653	0,15%
Wisconsin	5438527	2491	0,05%
Wyoming	498973		0,00%

**Total** 288125973 89374 **0,03%**

Source: US Census Bureau

**Tableau 2: Emplois liés aux constructeurs immobiliers et aux centres de rénovation en % de la population active**

2002	Employés de construction résidentiel en % de pop active		Employés Constructi on + centres de rénovation		en % de pop active
	le	pop active	de rénovation	centres de rénovation	
Alabama	8729	0,19%	6847	15576	0,35%
Alaska	2534	0,40%	750	3284	0,51%
Arizona	20623	0,38%	6000	26623	0,49%
Arkansas	4178	0,15%	2977	7155	0,26%
Californie	118832	0,34%	30000	148832	0,42%
Colorado	22267	0,49%	6704	28971	0,64%
Connecticut	9043	0,26%	6000	15043	0,44%
Delaware	3407	0,42%	1500	4907	0,61%
District of Columbia	1150	0,20%	10	1160	0,20%
Florida	60553	0,36%	30000	90553	0,54%
Georgia	23510	0,27%	16082	39592	0,46%
Hawaii	4237	0,34%	1675	5912	0,48%
Idaho	5434	0,40%	1659	7093	0,53%
Illinois	37749	0,30%	16994	54743	0,43%
Indiana	18427	0,30%	9540	27967	0,45%
Iowa	7568	0,26%	3916	11484	0,39%
Kansas	7331	0,27%	2900	10231	0,38%
Kentucky	9547	0,23%	5190	14737	0,36%
Louisiana	6160	0,14%	5929	12089	0,27%
Maine	5194	0,40%	1200	6394	0,49%
Maryland	23510	0,43%	6000	29510	0,54%
Massachusetts	15893	0,25%	9029	24922	0,39%
Michigan	30819	0,31%	12000	42819	0,43%
Minnesota	19778	0,39%	7512	27290	0,54%
Mississippi	3498	0,12%	3403	6901	0,24%
Missouri	18566	0,33%	8711	27277	0,48%
Montana	4543	0,50%	850	5393	0,59%
Nebraska	5185	0,30%	2228	7413	0,43%
Nevada	10898	0,50%	2800	13698	0,63%
New Hampshire	4810	0,38%	2571	7381	0,58%
New Jersey	26339	0,31%	12000	38339	0,45%
New Mexico	6364	0,34%	2039	8403	0,45%
New York	43298	0,23%	22066	65364	0,34%
North Carolina	31056	0,37%	12000	43056	0,52%
North Dakota	1691	0,27%	600	2291	0,36%
Ohio	29008	0,25%	15910	44918	0,39%

Oklahoma	6109	0,18%	4019	10128	0,29%
Oregon	12470	0,35%	3519	15989	0,45%
Pennsylvania	33077	0,27%	16336	49413	0,40%
Rhode Island	3005	0,28%	1114	4119	0,39%
South Carolina	12475	0,30%	6000	18475	0,45%
South Dakota	2863	0,38%	1020	3883	0,51%
Tennessee	11676	0,20%	8946	20622	0,36%
Texas	47495	0,22%	31289	78784	0,36%
Utah	7990	0,34%	2600	10590	0,46%
Vermont	3352	0,54%	640	3992	0,65%
Virginia	31790	0,44%	12757	44547	0,61%
Washington	27228	0,45%	8224	35452	0,58%
West Virginia	5240	0,29%	2580	7820	0,43%
Wisconsin	19073	0,35%	6000	25073	0,46%
Wyoming	2621	0,53%	288	2909	0,58%

**Total**                      **878193**    **0,30%**                      **1259117**                      **0,44%**

Source: US Census Bureau

**Tableau 3: Congressistes qui ont mis en œuvre des résolutions ou des lettres en faveur du libre-échange du bois d'œuvre**

**Lettres**

2001	Kolbe (AR), Hoyer (MD)
2001	Reed (RI)
2001	Kolbe (AZ), Hoyer (MD)
2002	Miller (CA)
2005	Kolbe (AZ), Hoyer (MD), Blunt (MO), Neal (MASS)
2006	Kolbe (AZ), Hoyer (MD), Souder (IN), Ramstad (MN), Meek (NY), Knollemborg (MI)

**Résolutions**

	<u>Chambre</u>	<u>Sénat</u>
1997	Quinn (NY) Kolbe (AZ), Hoyer (MD)	2000 Nickels (OK), Graham (FL), Kyl (AZ), Grassley (IA), Liebermann (CT), Luger (IN)
2000	Kolbe (AZ), Hoyer (MD)	
2002	(MD)	
2003	Kolbe (AZ), Hoyer (MD), Dreier (CA), Neal (MASS)	

Source: ACAH et NAHB