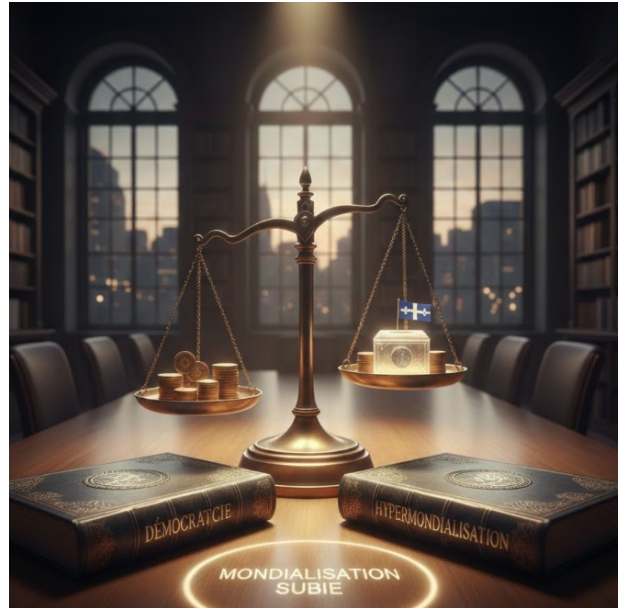


Économie nationale vs mondialisation subie

Arbitrages réels...

La mondialisation est un ensemble de règles, d'institutions et de rapports de force. Elle avantage certains acteurs, en contraint d'autres, et n'est ni neutre ni inévitable dans sa forme actuelle. La vraie question, pour tout projet politique sérieux, n'est pas d'en vouloir plus ou moins, mais de décider quelles décisions économiques une collectivité garde en main et lesquelles elle accepte de déléguer.

Cette distinction est concrète, pas philosophique. Une économie nationale en santé n'a pas besoin d'être autarcique. Elle n'a pas non plus besoin d'être protectionniste au sens classique du terme, c'est-à-dire de fermer ses frontières pour subventionner indéfiniment des secteurs non compétitifs aux frais des consommateurs et des PME exportatrices. Ce qu'elle a besoin de conserver, c'est un ensemble de leviers réels: politique fiscale, orientation de l'investissement, régulation financière, protection temporaire de secteurs stratégiques, contrôle sur ses ressources naturelles. Quand ces leviers sont neutralisés par des engagements externes rigides, l'État ne gouverne plus son économie. Il l'administre dans un cadre qu'il n'a pas choisi. C'est ce qu'on appelle une mondialisation subie.



L'économiste Dani Rodrik a formalisé cette tension sous le nom de trilemme: on ne peut pas maximiser simultanément l'hyperintégration économique mondiale, la démocratie et la souveraineté nationale. Cette thèse est contestée, comme toute thèse en économie, et des économistes sérieux défendent les bénéfices de l'intégration profonde. Mais la tension que Rodrik décrit n'a pas besoin de sa théorie pour exister: elle est observable dans les faits. Les règles commerciales les plus profondes, celles qui touchent aux normes sanitaires, aux subventions industrielles ou à la propriété des ressources, empiètent directement sur ce qu'une majorité élue peut décider sans s'exposer à des sanctions. Ce n'est pas une théorie abstraite: c'est le fonctionnement ordinaire des tribunaux d'arbitrage investisseur-État.

Le cas de Lone Pine Resources en est l'illustration directe. En 2011, le Québec adopte un moratoire sur la fracturation hydraulique dans la vallée du Saint-Laurent, à la suite de consultations publiques et de recherches scientifiques sur les risques pour l'écosystème du fleuve. Une décision législative ordinaire, prise par un gouvernement élu, sur un enjeu environnemental documenté. Lone Pine Resources, une entreprise albertaine dont le seul avantage procédural était d'être enregistrée dans l'État du Delaware, invoque le chapitre 11 de l'ALENA et réclame 250 millions de dollars au gouvernement fédéral pour perte de profits anticipés. Non pas parce que ses droits acquis avaient été lésés de façon discriminatoire, mais parce que le Québec avait simplement décidé de ne pas forer son fleuve. Si l'entreprise avait été enregistrée à Calgary, cette poursuite n'aurait pas pu exister.

L'arbitrage a finalement donné tort à Lone Pine sur le fond. Certains y verront la preuve que le système fonctionne. Mais c'est passer à côté de l'essentiel. Un gouvernement élu a dû consacrer des années et des ressources juridiques considérables à se défendre devant un tribunal privé pour une décision environnementale que la totalité de ses électeurs avaient le droit d'attendre de lui. L'effet dissuasif sur les décisions futures est réel, indépendamment du verdict. Une règle commerciale qui oblige un État à plaider sa propre légitimité a déjà produit son effet.

On objectera que la Corée du Sud, Singapour ou la Norvège ne sont pas des provinces et que leurs choix de politique économique ne sont pas directement transposables au Québec, qui agit dans un cadre fédéral et ne signe pas ses propres traités commerciaux. L'objection est juste, mais elle confirme la thèse plutôt qu'elle ne la contredit. Si le Québec ne dispose pas des leviers que ces États ont su conserver, c'est précisément le problème que ce texte décrit. La contrainte fédérale et la contrainte commerciale internationale se cumulent, ce qui rend la question des leviers encore plus aiguë, pas moins. Ces exemples étrangers ne sont pas des modèles à copier: ce sont des preuves que choisir ses engagements commerciaux plutôt que de les subir est une stratégie praticable, y compris pour des économies très ouvertes. Singapour est un des régimes commerciaux les plus libres au monde et maintient simultanément un contrôle strict sur l'investissement étranger dans ses secteurs stratégiques. La Corée du Sud a construit ses champions industriels derrière des barrières temporaires avant de les exposer à la concurrence mondiale. La Norvège a nationalisé sa rente pétrolière et impose des règles strictes aux opérateurs étrangers. Dans les trois cas, l'ouverture est un outil, pas une obligation. Elle est conditionnelle, séquencée et réversible.

La réversibilité est le point central. Une règle commerciale qu'on ne peut défaire sans sanction échappe par définition au contrôle démocratique. Les traités de libre-échange contemporains ne portent plus seulement sur les tarifs douaniers. Ils portent sur les normes sanitaires, la propriété intellectuelle, les marchés publics, les exigences de contenu local. Autrement dit, sur des choix de société. Lorsqu'un accord commercial interdit à un gouvernement de favoriser les entreprises locales dans ses appels d'offres, ou de protéger un secteur stratégique sans compensation financière, il a troqué une marge de manoeuvre politique contre un accès marchand. Ce troc peut se justifier. Il doit cependant être explicite, délibéré et réversible, pas présenté comme une nécessité technique à laquelle il serait irresponsable de résister. La souveraineté économique dont il est question ici n'est pas le nationalisme économique offensif qui cherche à bloquer l'autre ou à exporter ses problèmes chez le voisin. C'est la capacité défensive de dire oui, non ou plus tard sur des décisions qui engagent l'avenir d'une collectivité.

Pour le Québec, ces enjeux ne restent pas hypothétiques. Le différend canado-américain sur le bois d'oeuvre en est l'exemple le plus durable: un conflit qui dure depuis quarante ans, qui a traversé plusieurs accords commerciaux successifs sans être résolu, et qui a coûté des milliards à l'industrie forestière québécoise sous forme de droits compensateurs, sans que le Québec dispose d'un levier direct pour en négocier l'issue. Ce n'est pas un conflit bilatéral isolé: c'est la démonstration que des règles négociées n'éliminent pas les rapports de force, elles les déplacent sur un terrain où les plus grands ont l'avantage. La transition énergétique ouvre de nouveaux fronts du même ordre: les règles commerciales en vigueur compliquent les politiques de préférence locale dans la filière des batteries, les exigences de contenu québécois dans les projets d'hydrogène vert, et la capacité de flécher les achats publics vers des fournisseurs nationaux.

Ce texte ne propose pas un programme détaillé, et c'est intentionnel. Un texte de positionnement a pour rôle de clarifier les enjeux, pas de les résoudre à la place des institutions. Mais la direction est claire: cartographier avec précision les contraintes issues des accords existants, évaluer lesquelles sont mutuellement avantageuses et lesquelles sont simplement subies, et se donner les moyens institutionnels de mesurer les coûts réels de chaque engagement avant de le prendre, et d'en redistribuer les gains plutôt que de les présumer. Cela suppose des institutions capables d'analyse économique indépendante et un débat public informé, deux choses qui font actuellement défaut.

Construire une économie nationale viable ne suppose pas le repli. Cela suppose la lucidité. Chaque accord signé délègue quelque chose. Chaque engagement irréversible rétrécit l'espace politique futur. Une collectivité qui comprend ces arbitrages peut en décider souverainement. Une collectivité qui les ignore les subit, quels que soient les bénéfices commerciaux par ailleurs. La mondialisation peut servir un projet collectif. Encore faut-il qu'il y ait un projet, et des institutions capables de le défendre.

Louis-Martin Carrière