

De l'ALENA à l'ACEUM : changements et évolution. Les intérêts nationaux au cœur des négociations

Note de recherche du CEIM, Brice Armel Simeu, 30 juillet 2021

Résumé

Depuis le 1^{er} juillet 2020, l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) est la nouvelle itération de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entré en vigueur en 1994. La négociation de l'ACEUM a été marquée par des tensions commerciales entre les États-Unis et ses deux partenaires commerciaux dans un contexte de rivalités économique et géopolitique avec la Chine. Donald Trump avait fait de la promesse de renégocier l'ALENA un enjeu majeur de son mandat présidentiel, l'accusant d'être « le pire accord que les États-Unis aient signé ». Lors des négociations, le nationalisme économique du Président Trump a fait primer les intérêts nationaux au détriment d'une régulation supranationale approfondie. Cette note de recherche analyse les conséquences du néoprotectionnisme américain sur les aspects les plus saillants des négociations en exposant les changements et les évolutions survenus, ainsi que l'accueil qui a été réservé à l'ACEUM par les secteurs industriels canadiens les plus impactés.

Mots-clés : ALENA, ACEUM, protectionnisme, libre-échange

Abstract

As of July 1, 2020, the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) is the new iteration of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), which entered into force in 1994. The negotiation of the USMCA was marked by trade tensions between the United States and their two trade partners in a context of economic and geopolitical rivalries with China. Donald Trump had made renegotiating NAFTA a significant issue of his presidential term, accusing it of being « the worst deal the United States has signed ». President Trump's economic nationalism was reflected in the negotiation by the primacy of national interests over the search for deeper supranational regulation. This research note analyzes the consequence of American neo-protectionism on the most salient aspects of the negotiation by exposing the changes and developments that have occurred and the reception that was reserved for the USMCA in Canada by the most affected industrial sectors.

Keywords: NAFTA, USMCA, protectionism, free trade

Contenu

Abréviations et acronymes.....	2
Introduction	3
Principaux changements dans l'ACEUM : des négociations commerciales au rythme des intérêts nationaux.....	5
La réception de l'ACEUM au Canada	30
Conclusion.....	33
Bibliographie	34
Annexe I Les grandes dates de l'ALENA et de l'ACEUM	38

Abréviations et acronymes

ACEUM : Accord Canada-États-Unis-Mexique

AECG : Accord économique et commercial global

ALE : Accord de Libre-échange

ALENA : Accord de libre-échange nord-américain

AME : Accords multilatéraux sur l'environnement

AMP : Accords sur les marchés publics

ANACDE : Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

ANAT : Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail

ASEAN : Association des nations du Sud-Est asiatique

PTPGP : Partenariat transpacifique global et progressif

CEIM: Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

CEPCI : Centre d'études sur le commerce et les investissements

GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade*

NAFTA: Nord-American Free Trade Agreement

OIT: Organisation internationale du travail

OMC : Organisation mondiale du Commerce

PI: Propriété intellectuelle

PLE: Poudre de lait écrémé

PTP : Partenariat transpacifique

RDIE : Règlement des différends investisseurs-États

TLETA: Traité de libre-échange transatlantique

UE: Union européenne

Introduction¹

Le 31 octobre 2018, après des négociations intenses de plus de 12 mois, le Canada, les États-Unis et le Mexique annonçaient être parvenus à un nouvel accord de libre-échange (ALE) baptisé Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) pour remplacer l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en vigueur depuis 1994. La négociation de l'ACEUM intervenait dans un contexte de pressions douanières et de tensions commerciales entre les États-Unis et leurs partenaires commerciaux nord-américains. En effet, depuis la campagne présidentielle de 2016, Donald Trump – alors candidat du parti républicain – accusait l'ALENA d'être le pire accord que les États-Unis aient signé. Un discours, empreint de populisme économique anti-ALENA destiné à séduire l'électorat des classes ouvrières des « swing states », était diffusé par Donald Trump pour alimenter son audience politique. Le candidat républicain à la Maison-Blanche arguait sans relâche que l'ALENA était l'un des principaux coupables de la perte des emplois manufacturiers américains et constituait de fait une menace pour la sécurité nationale des États-Unis. Pour illustrer ses discours à charge contre l'ALENA, Donald Trump pointait la dégradation continue de la balance commerciale américaine vis-à-vis du Canada et du Mexique depuis une vingtaine d'années. Ainsi, c'est dans une atmosphère de tensions douanières avec le Canada et le Mexique et de rivalités commerciales avec la Chine que la négociation du nouvel ALENA a été ouverte. Au même moment, l'administration Trump mettait fin à la participation des États-Unis aux négociations du Traité de libre-échange transatlantique (TLETA) avec l'Union européenne (UE).

Face aux déficits commerciaux importants des États-Unis qui sont passés de 380,7 milliards de dollars en 2009 à 576,9 milliards de dollars en 2019², Donald Trump disposait d'un fait économique saillant comme argument de poids de son discours nationaliste, pointant les pertes d'emplois manufacturiers liées aux délocalisations. La promesse de renégocier l'ALENA s'inscrivit de fait dans la stratégie de l'administration Trump et de son slogan *Make America Great Again* pour fidéliser sa base électorale la plus souverainiste.

Une fois installé à la présidence des États-Unis, Donald Trump afficha sa remise en cause de la régulation multilatérale du commerce international et la résorption de la balance commerciale américaine comme des piliers d'une politique commerciale néo-hégémonique teintée d'agressivité. Cette posture s'est traduite par l'extension de la doctrine *America First*³ dans les relations commerciales des États-Unis avec leurs partenaires les plus importants. Le corollaire de cette nouvelle doctrine souverainiste fût un retour en puissance du bilatéralisme et des intérêts nationaux dans les rapports économiques en Amérique du Nord. Le nationalisme économique fièrement revendiqué par Trump depuis le lancement de sa campagne électorale en 2016 commença à prendre corps dans les mesures protectionnistes unilatérales de la nouvelle administration, couplée à une montée des tensions hégémoniques avec la Chine.

¹ Nous remercions le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) de l'UQAM qui a appuyé la réalisation de cette note de recherche par l'octroi d'une bourse. Nos remerciements vont aux professeurs Michèle Rioux, Christian Deblock, Gilbert Gagné, Geneviève Dufour, Mathieu Arès et Éric Boulanger pour leurs relectures et commentaires.

² Département du commerce, « International Trade in Goods and Services », United States Census Bureau. Données en ligne : <https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2019pr/12/index.html>

³ Affaires mondiales Canada, « ACEUM, un nouvel accord Canada États-Unis Mexique ».

Dans un contexte de mise en avant des intérêts de puissance, les États-Unis, qui avaient été les artisans de la construction du système commercial multilatéral fondé sur des règles communes, montraient désormais leur frilosité à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), affichant leurs préférences pour les approches souverainistes et bilatérales qui feraient pencher les asymétries de puissance en leur faveur. Face au retour marqué des réflexes protectionnistes américains ; à l'imprévisibilité politique de Donald Trump ; et aux risques d'invisibilité réglementaire qui planaient sur l'espace commercial nord-américain, le Mexique et le Canada se lancèrent dans un cycle turbulent de renégociation de l'ALENA avec les États-Unis. Faisant fi des acquis contractuels de l'intégration nord-américaine et de l'esprit d'autonomie collective consolidés dans l'ALENA, Trump s'est servi des tarifs douaniers comme des instruments coercitifs de négociation commerciale afin d'obtenir de ses partenaires commerciaux le maximum de concessions possibles.

Dès l'ouverture des négociations du nouvel ALENA et afin d'accélérer les discussions, l'administration Trump annule les exemptions temporaires de droits de douane sur l'aluminium et l'acier du Canada et frappe de surtaxes douanières l'industrie automobile mexicaine. Elle va simultanément déclencher une guerre tarifaire avec la Chine et multiplier les frictions avec l'UE, installant un climat général de tensions commerciales qui va particulièrement influencer sur l'avènement de l'ACEUM.

Cette note de recherche se penche dans sa première partie sur les points saillants ayant fait l'objet de négociations et d'innovations réglementaires dans le nouvel ALENA. Le but est de montrer comment la défense des intérêts nationaux a prévalu sur la recherche d'une autonomie collective fondée sur une intégration réglementaire hémisphérique plus approfondie. Cette prééminence des intérêts nationaux dans les négociations s'est illustrée par le recours des États-Unis à un bilatéralisme offensif, tirant profit des rapports de puissance asymétriques et visant une régionalisation du protectionnisme américain. En effet, l'ACEUM illustre dans plusieurs dispositions réglementaires un retour marqué des ententes bilatérales dans la construction des espaces d'intégration et un raffermissement du caractère contractuel du régionalisme nord-américain.

La seconde partie se penche sur la réception de l'ACEUM au Canada par les secteurs les plus affectés par les changements réglementaires intervenus. En effet, malgré ses pressions sur l'administration Trump, le Canada n'avait pas obtenu que les exemptions de tarifs sur l'aluminium et l'acier canadiens (acquis dans l'ALENA) soient intégrées dans le nouvel accord ratifié le 13 mars 2020 par la Chambre des communes. Un échec du gouvernement libéral du Premier ministre Justin Trudeau face à une administration Trump imprévisible, voire agressive. Comment comprendre qu'un mois après l'entrée en vigueur de l'ACEUM, soit le 1^{er} juillet 2020, des tensions douanières étaient de retour entre le Canada et les États-Unis ? Le Président américain avait alors signé un décret imposant des droits de douane de 10 % sur les importations d'aluminium primaire en provenance du Canada. Une mesure inattendue qui poussât ce dernier à envisager des mesures de riposte par l'application de contre-tarifs douaniers sur une liste de produits américains évalués à 3,6 milliards de dollars. Si une entente bilatérale (hors ACEUM) a été finalement conclue par les deux parties, au-delà d'un effritement de la confiance entre deux partenaires commerciaux traditionnels, les dynamiques bilatérales qui ont marqué la négocia-

tion de l'ACEUM ont démontré combien le poids des intérêts nationaux a prévalu dans l'émergence du nouvel accord régional.

Principaux changements dans l'ACEUM : des négociations commerciales au rythme des intérêts nationaux

En 2017, on chiffrait à 921,1 milliards de dollars le montant du commerce de biens et services entre le Canada et les États-Unis et à 35,2 milliards de dollars entre le Canada et le Mexique. La même année, les exportations totales de marchandises canadiennes vers le Mexique et les États-Unis se chiffraient, respectivement, à 7,9 milliards et à 414,5 milliards de dollars⁴. Au niveau agrégé, la valeur du commerce trilatéral des marchandises entre les trois États parties de l'ALENA s'élevait à 1100 milliards de dollars. De plus, avec 486 millions de consommateurs et un PIB agrégé de plus de 22 000 milliards de dollars, l'Amérique du Nord forme la zone de libre-échange la plus riche et la plus importante au monde, légèrement devant le Partenariat économique global régional (PEGR) de l'ASEAN+5⁵ qui en 2017 représentait 21 400 milliards de dollars, soit 30 % du PIB mondial⁶ et l'UE avec un PIB de 15 913 milliards de dollars (incluant le Royaume Uni)⁷. C'est dire combien le modèle contractuel d'intégration de l'ALENA a favorisé l'expansion économique en Amérique du nord avec pour principal marché d'exportation les États-Unis. Aussi, devant les menaces que faisait peser l'administration Trump sur la coopération réglementaire régionale et la montée des tensions douanières avec le Canada et le Mexique, le souci de préserver les acquis de l'intégration économique régionale a pris une importance essentielle dans les négociations du nouvel accord de libre-échange nord-américain. Orienté par la doctrine de l'« America First », les États-Unis ont placé les intérêts nationaux au cœur des négociations, en privilégiant les ententes bilatérales sur des questions spécifiques à l'instar de l'industrie de l'aluminium et de l'acier, le marché des produits laitiers ou du bois d'œuvre.

Il faut reconnaître que l'argument de Donald Trump portant sur les excédents commerciaux de ses voisins vis-à-vis des États-Unis n'était pas totalement infondé, même si son interprétation politique a été construite à des fins stratégiques de négociation. En effet, le Canada et le Mexique ont bénéficié d'importants excédents commerciaux dans leurs échanges avec les États-Unis depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA. Le graphique 1 illustre l'évolution de la balance commerciale du Canada depuis l'accession de Donald Trump à la présidence américaine à la suite de l'élection de 2016. L'on peut remarquer

⁴ Affaires mondiales Canada, « ACEUM, un nouvel accord Canada États-Unis Mexique », 2020.

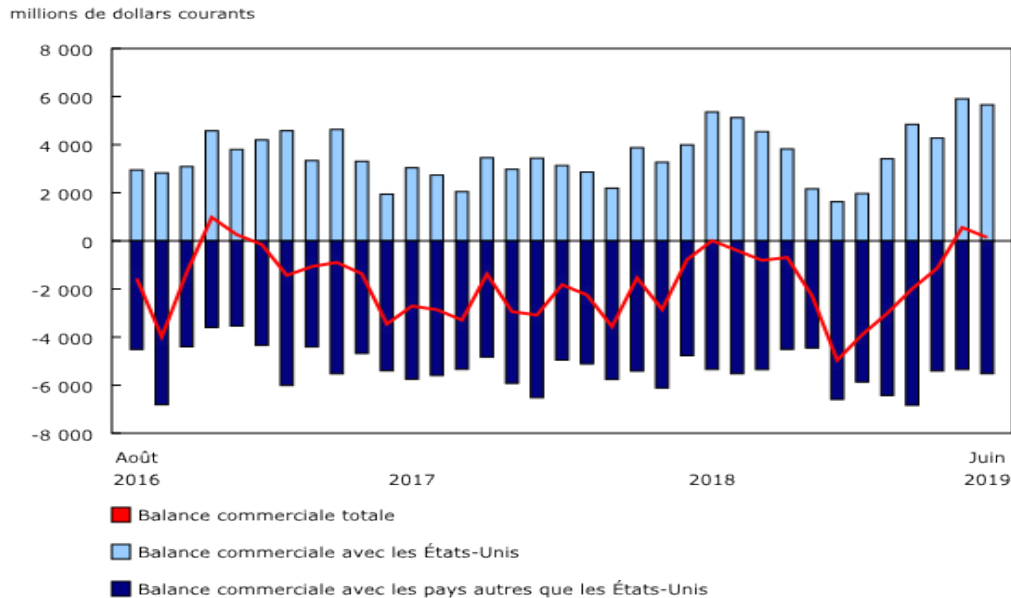
⁵Le Partenariat économique régional global (PERG) est un accord de libre-échange qui a été signé le 15 novembre 2020 en marge du sommet de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Il donne naissance au plus grand bloc commercial de la planète. Il réunit l'Australie, la Chine, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud ainsi que les dix pays membres de l'ASEAN. Il regroupe près des deux tiers de la population du globe et représente environ 30 % du PIB mondial et 28 % de l'activité commerciale de la planète. L'accord couvre 61 % des importations des pays membres de l'ASEAN, auxquelles s'ajoutent celles de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, de même que 56 % des importations chinoises et 49 % des importations de la Corée du Sud. L'Inde a cependant refusé de s'y joindre malgré sa participation aux négociations.

⁶ A. Parkin, « Stratégie du Canada pour les accords de libre-échange : l'AECG avec l'UE étant conclu, on se tourne vers l'Asie », *Global Trade Magazine*, 2017.

⁷ V. Legueux, « L'économie européenne et l'euro », *Toute l'Europe*, 2020.

qu'avec les États-Unis, le Canada réalise des excédents commerciaux constants. Les discours populistes conjugués aux mesures protectionnistes de l'administration Trump n'y ont rien changé, du moins à court terme.

Graphique 1 Évolution de la balance commerciale du Canada (août 2016 à juin 2019)



Note : Les données sont désaisonnalisées et sur une base de la balance des paiements.

Source : Statistiques Canada. Tableau [12-10-0011-01](#).

Après treize mois de négociations, le 31 septembre 2018, quelques heures avant l'expiration du délai butoir fixé par les États-Unis pour ne pas renouveler l'ALENA, les parties contractantes annoncèrent la conclusion d'un « bon accord pour l'économie nord-américaine » selon Donald Trump⁸. Tandis que le Premier ministre Trudeau affirmait que le nouvel accord « protège des millions d'emplois à travers le pays (Canada), renforce la classe moyenne et crée de nouvelles opportunités pour nos entreprises »⁹. Il est certain que la signature du nouvel accord a préservé l'espace nord-américain d'un vide réglementaire et d'une confusion politique s'il n'y avait eu renouvellement ou remplacement de l'ALENA. Des innovations majeures, notamment sur les contenus en valeur régionale, le nivellement vers le haut des salaires de certains emplois industriels des chaînes de production automobile, la coopération réglementaire ou la protection de l'environnement ont été saluées comme des avancées pour le commerce intrarégional. Toutefois, le caractère souverainiste de la doctrine *America First* guide les positions américaines en matière de négociations et imprègne celles-ci d'une volonté marquée par l'édification d'un véritable protectionnisme de zone¹⁰ américano-centré, renforcé par une méfiance à peine voilée vis-à-vis de la Chine.

⁸ Radio-Canada, « Trudeau salue l'ACEUM, "un accord qui renforce la classe moyenne" », 18 juin 2018.

⁹ *Ibid.*

L'industrie automobile

La question de la sauvegarde des emplois manufacturiers du secteur automobile a été au cœur du discours anti-ALENA de Donald Trump. Le président américain accusait l'accord commercial d'être le pire accord pour l'économie que les États-Unis aient signé. Les accusations récurrentes de l'administration Trump visaient notamment le niveau des salaires des travailleurs mexicains et les délocalisations de certaines chaînes de production des compagnies automobiles américaines vers le Mexique alors qualifié de producteur *low-cost*. C'est un fait indiscutable que sur le marché nord-américain de l'automobile, les États-Unis ont un poids incontesté. Premier producteur régional d'automobile (avec 18 millions de véhicules fabriqués en 2016), les États-Unis représentent également le premier marché de véhicules et pièces automobiles au niveau mondial. C'est le plus important bassin d'emplois de l'industrie automobile en Amérique du Nord, avec plus d'un million de travailleurs. Le secteur automobile occupe un poids économique, commercial, mais aussi stratégique névralgique dans les programmes de politique économique de tous les gouvernements américains, qu'ils soient démocrates ou républicains. Cette importance économique et politique du secteur de l'automobile dans les relations commerciales entre les pays de l'Amérique du nord, notamment entre le Canada et les États-Unis avait donné lieu à la signature le 19 janvier 1965 de l'accord canado-américain sur les produits de l'industrie automobile, communément appelé Pacte de l'automobile. Ainsi, les questions liées aux contenus en valeur régionale et à la préservation des emplois industriels figuraient déjà dans le Pacte de l'automobile, qui fixait à 50 % le contenu canadien des véhicules vendus dans les deux pays. Le but affiché par les signataires du Pacte de l'automobile était de permettre au Canada de réduire son déficit commercial vis-à-vis des États-Unis par l'imposition de règles d'origine et la suppression de tarifs douaniers sur les véhicules canadiens exportés aux États-Unis au détriment des autres concurrents. Du fait de ces dispositions, le Pacte de l'automobile était accusé – par les Japonais et les Européens – d'instaurer une concurrence déloyale entre les constructeurs automobiles sur le marché canado-américain en violation des règles de l'OMC. Les Japonais et les Européens dénoncèrent auprès de l'OMC un protectionnisme régional qui portait atteinte à la libre concurrence dans un contexte de libéralisation ordonnée des échanges. Le 19 janvier 2001, l'OMC se prononça en faveur du démantèlement du Pacte de l'automobile.

Près de 20 ans après la fin du Pacte de l'automobile, la question des règles d'origine et du contenu en valeur régionale est revenue en force dans le cadre des négociations de l'ACEUM portant sur l'industrie de l'automobile. Cheval de Troie d'un protectionnisme américano-centré, elle s'est imposée dans l'agenda des négociations commerciales, dans un contexte de défiance des États-Unis vis-à-vis de l'OMC. Le motif de sécurité nationale, élargi par les Américains à la sécurité économique, semble l'avoir emporté sur les principes de libre concurrence. L'administration Trump, dans sa dynamique de sécurisation des enjeux commerciaux, avait transformé la question des emplois dans l'industrie automobile américaine en une question prioritaire de sécurité économique pour le pays. De ce fait,

« la renégociation dans le secteur automobile sera pour l'essentiel une question bilatérale entre les États-Unis demandeurs et un Mexique sur la défensive; l'administration américaine ayant dès le début fait craindre d'imposer des tarifs de 35 % sur les automobiles importées en

cas d'échec, jugé à l'aune du déficit commercial américain et de la hausse de la production automobile aux États-Unis »¹¹.

Face au poids hégémonique des États-Unis dans l'industrie automobile nord-américaine et considérant l'intégration poussée des chaînes de production canado-américaines, le Canada sera solidaire de l'administration Trump face au Mexique accusé de dumping social et de concurrence déloyale.

En brandissant la clause de sécurité nationale de la *Trade Expansion Act* de 1962, Washington a obtenu des changements clés portant sur les règles d'origine et le contenu des véhicules et pièces automobiles en valeur régionale. C'est l'appendice 4-B du chapitre 4 de l'ACEUM qui traite des règles d'origine et renforce la concentration des chaînes de production dans l'espace nord-américain. Il en ressort une forte volonté de régionaliser le protectionnisme étatsunien en Amérique du Nord; ce qui démontre un repli hémisphérique des États-Unis, doublé d'une méfiance à découvert vis-à-vis de la Chine. Une tendance qui risque de compliquer davantage l'ambition de faire émerger un système commercial transrégional porté par l'OMC. Au final, les États parties ont adopté des dispositions nouvelles qui traduisent un glissement au niveau continental du protectionnisme américain, alors que la moitié des véhicules exportés par le Canada et le Mexique vers les États-Unis sont issus des chaînes de production des compagnies américaines, les *Big Three* (Ford, General Motors et Fiat Chrysler Automobiles)¹². Cette régionalisation hémisphérique d'un protectionnisme américano-centré dans le secteur de l'automobile s'inscrit dans un processus plus large d'affermissement de la continentalisation des chaînes de valeurs régies par des règles communes. Pour pouvoir bénéficier des exemptions de droits de douane ou des tarifs préférentiels, l'ACEUM fixe les règles suivantes :

- Le contenu nord-américain total des véhicules légers à passagers devra atteindre 75 % d'ici 2023, contre 62,5 % de valeur dans l'ALENA. Par ailleurs, 60 % à 70 % de valeur régionale seront exigées pour les camions et véhicules lourds à l'horizon 2027;
- 70 % de l'aluminium et du verre utilisés dans la production de l'automobile doivent provenir de l'Amérique du Nord;
- Le contenu en valeur régionale nord-américaine des pièces sera divisé entre les pièces centrales, principales et accessoires, avec des exigences relatives de 75 %, 65 % et 60 % respectivement;
- Une proportion de 30 % en 2020 jusqu'à 40 % en 2023 pour les automobiles (véhicules légers et passagers) et de 45 % pour les camionnettes devra être produite en ayant recours à une main-d'œuvre dont le salaire horaire moyen est de 16 dollars;
- Des contingents de 2,6 millions de véhicules canadiens et mexicains exportés aux États-Unis (bien au-dessus des 1,8 million dans l'ALENA) ont été établis par l'ACEUM et seront donc exemptés de toutes les mesures éventuelles en vertu de l'article 232 de la loi américaine de 1962 sur l'expansion économique;
- Des contingents d'importation aux États-Unis de 32,4 milliards de dollars de pièces automobiles du Canada et de 108 milliards de dollars de pièces automo-

¹¹ M. Arès, « Automobile », *Chronique commerciale américaine*, CEIM, 2019, vol 12, n° 2.

¹² M. Schultz, K. Dziczek, B. Swiecki, et Y. Chen, « Trade Briefing : Consumer Impact of Potential U.S. Section 232 Tariffs and Quotas on Imported Automobiles & Automotive Parts », *Center for Automotive Research*, 2018, p. 2-16.

biles du Mexique sont établis. Ils seront également exemptés de toutes les mesures éventuelles en vertu de la loi américaine sur l'expansion économique.

Un autre élément saillant des négociations de l'ACEUM était le mode et le lieu de fabrication des véhicules, un thème cher au nationalisme économique de l'administration Trump. Le Président américain avait invoqué à plusieurs reprises les menaces de l'ALENA sur la sécurité nationale en pointant du doigt la concurrence déloyale des taux de rémunération de la main-d'œuvre mexicaine. Les taux horaires des travailleurs mexicains de l'automobile oscillaient en effet autour de 2,30 dollars américains en 2015 et étaient de 90 % inférieur au taux salarial moyen des travailleurs américains, entraînant la délocalisation des chaînes de production automobile vers le Mexique. Une autre conséquence était le transfert vers le Mexique des investissements industriels destinés aux États-Unis et provenant des compagnies automobiles étrangères (européennes et asiatiques) dont le principal marché d'exportation est le marché américain. Cet avantage salarial nettement concurrentiel du Mexique entraînait des pertes de compétitivité de nombreuses chaînes de production aux États-Unis et au Canada. Une situation qui affecte la durabilité des emplois pour plusieurs sous-secteurs de l'industrie automobile américaine. La réalité structurelle est que la répartition géographique des chaînes de valeur dans l'industrie automobile nord-américaine s'est opérée depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA au profit du Mexique. Le nombre d'usines d'assemblages de véhicules légers est passé de 9 à 17 au Mexique, tandis qu'il diminuait aux États-Unis de 59 à 49 et au Canada, de 14 à 10¹³.

La négociation de l'ACEUM a donc été pour les États-Unis et le Mexique l'occasion de trouver, avec l'appui du Canada, un nouvel arrangement réglementaire sur les chaînes d'approvisionnement de l'industrie automobile et les fournisseurs de pièces automobiles, face à la pression de la concurrence asiatique venant de la Chine, du Japon et de la Corée. La solution de l'ACEUM a été d'intégrer des pourcentages plus concentrés en valeur régionale dans la production des véhicules et pièces automobiles afin d'amplifier l'américanisation de l'industrie automobile en Amérique du Nord. Une réelle victoire pour les syndicats ouvriers de l'automobile aux États-Unis, mais qui doit être tout de même relativiser, compte tenu de son incidence sur les coûts des biens intermédiaires intrarégionaux. Quoiqu'il en soit, la centralité des intérêts américains aura imprégné les dispositifs réglementaires de l'ACEUM en matière automobile.

L'industrie de l'acier et de l'aluminium

La question de l'aluminium et de l'acier a été un point particulièrement sensible des intérêts nationaux stratégiques du Canada et des États-Unis dans les négociations du nouvel ALENA. Le fait est qu'en plus de constituer des enjeux économiques et commerciaux saillants, l'industrie de l'aluminium et de l'acier relève pour les deux pays des questions de défense et de sécurité nationale. En effet, en 2019, l'industrie de l'acier au Canada employait 25 000 travailleurs, tandis que l'industrie de l'aluminium employait 10 000 travailleurs, soit un poids financier respectif de 3,8 et 3,1 milliards de dollars dans le PIB du Canada¹⁴. Le secteur de l'acier et de l'aluminium est l'un des plus intégrés au niveau régional et la production est soutenue par des chaînes d'approvisionnement continentales bien établies. C'est un secteur essentiel pour le Canada et il est un fournisseur important

¹³ A. V. Corvarrubias, « Mexico competitive advantage in NAFTA: A case of social dumping? A view from the Automotive Industry », *Red Itiam/Colson*, 2017, 24 p.

¹⁴ Affaires mondiales Canada, « Commerce international et investissement : Acier et aluminium », 2020.

de l'industrie militaire nord-américaine. Si les États-Unis représentent le premier marché à l'exportation de l'acier et de l'aluminium canadien, le Canada par contre est le premier importateur d'acier américain avec 40 % des exportations américaines d'acier en 2019¹⁵.

Cette réalité de dépendance mutuelle profonde n'empêcha guère l'administration Trump de dénoncer les excédents commerciaux canadiens sur l'acier et l'aluminium. Elle décidait, prenant comme prétexte l'absence de progrès dans les négociations du nouvel ALENA, d'imposer des tarifs douaniers exceptionnels de 10 % sur l'aluminium et de 25 % sur l'acier canadiens afin de faire pression sur ses partenaires nord-américains. Une décision particulièrement difficile pour la compétitivité du secteur de l'aluminium et de l'acier canadien. Il est évident que le motif de sécurité nationale invoqué par les États-Unis pour imposer des surtaxes douanières s'inscrivait dans un positionnement conjoncturel de négociation plutôt qu'une réponse préventive à une réelle menace à la sécurité nationale américaine. Le Canada est en effet l'un des plus importants fournisseurs d'acier et d'aluminium de l'industrie américaine de la défense et les États-Unis restent le plus important allié et partenaire du Canada en matière de défense, aussi bien dans le cadre multilatéral de l'OTAN (l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) qu'au niveau bilatéral, par l'entremise du NORAD (le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord). Les États-Unis et le Canada sont donc des alliés stratégiques historiques et ont des liens de coopération militaire solides que même l'administration Trump ne pouvait remettre en cause. Cependant, dans le cadre des négociations du nouvel ALENA, les États-Unis ont pris pour prétexte les connexions entre l'industrie de la défense américaine et le secteur de l'acier et de l'aluminium canadien et mexicain pour justifier leur interprétation agressive de l'exception de « sécurité nationale » inscrit dans la loi de 1962 sur l'expansion économique, en l'élargissant aux activités commerciales. Le stratagème américain visait à sortir l'invocation du motif de sécurité nationale de sa nature exceptionnelle pour en faire un argument stratégique de politique commerciale coercitive. La conséquence fût l'annulation par Donald Trump des exemptions de tarifs douaniers qui s'appliquaient à l'aluminium et l'acier canadiens. Les enjeux de sécurité nationale ont donc été insidieusement élargies à « la sécurité générale et le bien-être de certains secteurs d'activité, au-delà de ce qui est nécessaire pour se conformer aux exigences de défense nationale essentielles aux activités économiques et gouvernementales minimales »¹⁶. L'article 232 de la *Trade Act* de 1962 « n'exige pas que les importations aient une incidence sur la sécurité nationale pour que des mesures soient prises ». Il suffit que les importations soient de nature à « menacer de porter atteinte à la sécurité nationale »¹⁷, pour que sa clause d'exception soit invoquée comme une mesure de précaution. Et même dans ce cas de figure, considérer le Canada comme une menace à la sécurité nationale des États-Unis relevait d'un « précautionnisme » pour le moins indécent. Une preuve que pour atteindre ses objectifs de négociation, l'administration Trump n'a reculé devant aucun argument pouvant servir son agenda.

Les États-Unis se sont donc servis de la levée des exemptions temporaires de tarifs douaniers sur l'acier et l'aluminium comme une arme redoutable de négociation vis-à-vis du Canada, en brandissant des fondements juridiques édulcorés du recours aux tarifs dou-

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Département du commerce, « The Effect of Imports of Iron Ore and Semi-Finished Steel on the National Security », Bureau of Export Administration, Washington DC, 2001.

¹⁷ Département du commerce, « Fact sheet: Section 232 investigations: the effect of imports on the national security », Bureau of Industry and Security, Washington DC, 2007.

niers exceptionnels. Cette mobilisation du motif de sécurité nationale par l'administration Trump s'inscrivait dans une compréhension unilatérale et opportuniste des règles de l'OMC, notamment l'exception de sécurité prévue par l'article XXI du GATT, dans un contexte exacerbé par les tensions commerciales. De fait, la stratégie américaine a été de s'approprier les dispositions juridiques conçues pour réguler des situations exceptionnelles, pour en faire des instruments stratégiques d'une politique commerciale agressive.¹⁸ Une stratégie de négociation expressément malveillante et belliqueuse qui s'est avérée très contraignante pour le Canada, celui-ci étant le plus grand exportateur d'aluminium vers les États-Unis avec 9,3 milliards de dollars en 2017 et plus de 5,5 milliards d'acier pour la même année¹⁹. Jusqu'à son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020 et malgré les avancées réalisées dans les négociations de l'ACEUM, les droits de douane exceptionnels sur l'acier et l'aluminium n'avaient pas été abordés de manière définitive. À cet égard, la principale intention des Américains était de garder un moyen de pression permanent sur leurs partenaires et d'exercer au gré de leurs intérêts une forme de « chantage » sur leurs partenaires commerciaux. Pour le Président Trump, ces mesures commerciales d'exception dont il s'est beaucoup servi « avaient été prises, particulièrement à l'égard du Canada, à cause des progrès de la renégociation de l'ALENA qu'il jugeait alors trop lents, estimant que ces tarifs ne seront éliminés que si un nouvel ALENA équitable est signé »²⁰. Il n'en fût rien. L'entrée en vigueur de l'ACEUM n'entraîna pas l'abrogation immédiate de ces mesures, tout au contraire, elles furent élargies à l'aluminium primaire canadien, soulevant la colère d'Ottawa.

Bien que l'ACEUM ait été ratifié par les trois États, il n'a pas mis fin aux tensions douanières entre le Canada et les États-Unis, jusqu'à ce que l'administration Trump annule au mois de septembre 2020 les droits de douane exceptionnels imposés sur l'acier et l'aluminium canadien, à l'issue d'un ultime bras de fer tarifaire entre les deux pays au cours de l'été 2020. La stratégie américaine de négociation confortait ainsi l'idée selon laquelle « les tarifs douaniers imposés au Canada servent le programme des États-Unis en matière de politique commerciale plutôt que ses intérêts de sécurité nationale, comme cela a été prétendu »²¹. D'ailleurs, à sa date d'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020, l'ACEUM n'avait pas fixé de dispositions relatives à l'aluminium et à l'acier pouvant satisfaire tous les États parties, les États-Unis ayant préféré régler la question par des ententes bilatérales.

Le Canada et le Mexique, malgré leur dénonciation de l'unilatéralisme offensif et le bilatéralisme agressif²² de l'administration Trump, n'ont pas obtenu des États-Unis, au moment de la ratification de l'ACEUM, une lettre d'accompagnement abrogeant les droits de douane supplémentaires qui avaient été décidés par Washington au début des négociations. Face aux résistances américaines, les parties consentirent à ce que les questions relatives à l'aluminium et à l'acier soient traitées dans une entente hors ACEUM. Toute-

¹⁸ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), « Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce », Annexe 1A, Article XXI, Recueil des traités des Nations unies, vol. 1867, 1994, p. 188.

¹⁹ R. Dattu, G. Sathananthan et N. Anand, « Tarifs américains sur l'acier et l'aluminium : des liens en matière de sécurité nationale justifient une exemption canadienne permanente », *Osler*, 2018.

²⁰ É. Martin et A. Mayeda, « Trumps tweets no steel break for Canada without a "new & fair" NAFTA deal », *The Financial Post*, 2018.

²¹ *Ibid.*

²² C. Deblock, « Donald Trump, fossoyeur de l'internationalisme libéral américain », *Notre de recherche du CEIM*, 2020.

fois, des lettres d'accompagnement de l'ACEUM obligent désormais les États-Unis à chercher une solution négociée avec le Canada et le Mexique pendant 60 jours au moins, avant d'appliquer de nouveaux tarifs ou d'autres mesures éventuelles au titre de l'article 232 du *Trade Act* vis-à-vis des deux pays. Ce qui démontre combien les questions sur les gains commerciaux et les déficits structurels des États-Unis l'ont emporté sur celles de la répartition continentale de la production et des chaînes d'approvisionnement.

L'agriculture et le marché du vin

En matière d'agriculture, l'ACEUM préserve les engagements actuels de l'ensemble des États parties inscrits dans l'ALENA. Si Ottawa a fait des concessions à Washington sur le marché des produits laitiers en ouvrant d'ici 2024 près de 3,9 % de nouvelles parts de marché aux produits laitiers étrangers, notamment américains, le Canada a obtenu des contreparties dans les secteurs de la biotechnologie et des produits sucriers. Sur les questions touchant aux chaînes de production agricoles, les négociations bilatérales ont consisté à trouver des équilibres entre les intérêts nationaux. Les deux pays ont privilégié une libéralisation contrôlée des échanges, plutôt qu'un libre marché enchâssé dans une globalisation autorégulée. Les innovations réglementaires ont ainsi porté principalement sur :

- L'accès à de nouvelles parts de marché sous la forme de contingents tarifaires pour le sucre raffiné et les produits contenant du sucre, ainsi que certains produits laitiers;
- De nouvelles obligations en matière de biotechnologie agricole qui vont contribuer à accroître l'innovation, la transparence et la prévisibilité;
- La mise en place d'un comité du commerce des produits agricoles modernisés, qui permettra aux parties d'aborder les enjeux et de traiter les questions liées aux obstacles au commerce.

Comme pour la plupart des enjeux liés aux négociations, la coopération réglementaire, l'interopérabilité des mesures techniques et la collaboration entre les agences nationales ont été préférées à une harmonisation réglementaire supranationale. Cela peut être remarqué au sujet des dispositions touchant le marché des produits vinicoles. En effet, sous la pression du lobbying des viculteurs américains, les États-Unis ont obtenu du Canada que la Colombie-Britannique abandonne l'exigence selon laquelle seuls les vins britannico-colombiens puissent être vendus dans les épiceries de la province. Une clause d'exclusion qui disparaît avec l'ACEUM et qui illustre combien la prépondérance des intérêts nationaux a fortement pesé sur les positions de négociation des États parties.

L'industrie laitière

Les dispositions relatives au commerce des produits laitiers font partie des changements qui ont été sujet à des négociations difficiles et intenses de l'ACEUM. Si l'ALENA jusque-là préservait relativement bien les parts de marché des producteurs laitiers canadiens via le système de gestion de l'offre, sous la pression des lobbies laitiers et agroalimentaires américains, l'administration Trump fit de la question de la renégociation des parts de marché des produits laitiers américains au Canada, une question majeure des négociations l'ACEUM. Le nouvel accord apporte des changements non négligeables touchant

l'industrie laitière nord-américaine. Ils ont été accueillis avec amertume par les syndicats canadiens et québécois des producteurs de lait.

L'abolition des classes 6 et 7 de l'ALENA

L'ACEUM a procédé à l'abolition progressive des produits des classes 6 et 7 de l'ALENA, telle qu'inscrit dans son annexe 3-A-3. Cette suppression désormais effective, devait se faire six mois après l'entrée en vigueur de l'ACEUM, intervenue le 1^{er} juillet 2020. Le Canada devra aussi s'assurer que les produits visés par les classes 6 et 7 soient reclassés et que le prix afférent déterminé par une formule fixée dans les dispositions de l'accord, reflète leur utilisation finale (par. 4)²³. Sous la pression des producteurs américains, relayée par l'administration Trump, l'ACEUM prévoit tout comme l'ALENA que les prix des ingrédients visés soient basés sur les prix américains de la poudre de lait écrémé, entre autres, moins la marge de transformation canadienne. Ainsi, les restrictions sur les importations de produits laitiers de catégories 6 et 7 ont été levées, mais sans changement des dispositions que prévoyait déjà l'ALENA en matière de définition des prix. Cependant, la reclassification de ces produits – désormais fortement exposés à la concurrence américaine – notamment ceux issus des accords entre producteurs et transformateurs, à l'instar du lait diaphyltré et des solides non gras (SNG), constitue un enjeu de compétitivité tout aussi saillant pour l'industrie laitière canadienne. En effet, « de manière incongrue, n'étant pas considérées comme des produits laitiers par l'Agence des services frontaliers du Canada, les protéines de lait écrémé (PLE) entraient depuis quelques années en franchise de droit de douane. Dès lors, les PLE canadiennes, soumises au prix de la gestion de l'offre, n'arrivaient pas à trouver preneurs auprès des transformateurs »²⁴. Une situation qui risque de se complexifier davantage.

Le plafonnement des volumes de poudre de lait écrémé (PLE) du Canada destinée à l'exportation étrangère

Si l'ALENA fixait déjà des dispositions de contrôle des exportations mondiales de la poudre de lait écrémé, celles-ci ont été revisitées dans l'ACEUM qui définit de nouvelles règles en matière de plafonnement de l'exportation hors espace ALENA. Sans mettre fin au mécanisme de gestion de l'offre du Canada, l'ACEUM impose au Canada l'autolimitation des volumes de certains sous-produits de lait écrémé destinés à l'exportation étrangère. Elle prévoit en outre l'application d'une surtaxe de 0,54 dollar/kg sur certains sous-produits (par. 7 à 9) en cas de dépassement des quantités réglementaires fixées dans l'accord. Par ailleurs, dans le cadre du Comité sur le commerce agricole, le Canada a une obligation réglementaire de communiquer aux États-Unis des données mensuelles sur ses exportations étrangères de produits de lait écrémé.

Définition des nouvelles obligations de transparence

Dans l'article 3.7.C du chapitre 3 portant sur l'agriculture, l'ACEUM, définit le rôle du Comité sur le commerce agricole, spécifiquement en matière de transparence et de consultation entre les États parties. Ainsi, le nouvel accord renforce les obligations de transparence et de consultation entre les parties dans son article 3.10 du chapitre 3 portant sur l'agriculture. Il est stipulé en alinéa 1 de cet article que : « Chacune des Parties s'efforce,

²³ G. Dufour, « Produits laitiers », *Chronique commerciale américaine*, CEIM, vol 12, n° 2, 2019, p. 3-4.

²⁴ *Ibid.*

s'il y a lieu, de communiquer à une autre Partie, à sa demande, les renseignements disponibles sur une mesure relative au commerce des produits agricoles prise par un niveau régional de gouvernement sur son territoire, lorsque cette mesure peut avoir une incidence importante sur le commerce entre les Parties ». En son alinéa 2, des précisions sont données en matière de consultations : « À la demande d'une autre Partie, une Partie accepte de la rencontrer pour discuter de questions relatives à la catégorie, à la qualité, aux spécifications techniques et à d'autres normes, et, s'il y a lieu, pour les régler, lorsque ces questions ont une incidence sur le commerce entre les Parties ». Au titre des obligations de transparence spécifiques aux produits laitiers, le nouvel ALENA exige des États parties de partager « tantôt sur une base mensuelle tantôt sur une base trimestrielle, des données brutes – quantité vendue, prix et revenus pour le lait, etc. – qui permettront à terme aux instances américaines d'évaluer elles-mêmes si les dispositions de l'ACEUM ont été contournées »²⁵. L'ACEUM oblige donc le Canada à notifier les États-Unis de toute modification de son système de gestion de l'offre.

Il n'est pas abusif de dire que le secteur des produits laitiers du Canada a perdu une part de ses avantages dans le nouvel ALENA. L'entrée en vigueur de l'ACEUM va nécessairement entraîner une restructuration du secteur laitier canadien. C'est pourquoi le gouvernement fédéral évoque déjà des subventions à mettre en place pour compenser les pertes des producteurs laitiers liés à l'accord. Avec le déclenchement de la pandémie de la COVID-19 qui a frappé de pleins fouets les industries de production de lait, les subventions des pouvoirs publics (fédéral et provincial) constituent désormais un enjeu de survie économique pour les fermes laitières du Canada et du Québec. Et même si le système canadien de gestion de l'offre a été préservé jusqu'ici, rien n'indique que les États-Unis ne le remettront pas une fois de plus en cause dans les mois ou années à venir.

Ouverture de nouvelles parts de marché canadien aux produits laitiers américains

Le mécanisme canadien de gestion de l'offre était relativement protégé dans l'ALENA. Il a été visé par l'administration Trump sous la pression des producteurs laitiers américains. En effet, les syndicats laitiers ont réclamé la suppression du système de gestion l'offre canadienne qui frappe les importations de certains produits laitiers au Canada d'un droit de douane de 270 %, avec des pics de tarifs pouvant atteindre 300 %²⁶. Le système de gestion de l'offre permet au Canada de contrôler la quantité de produits laitiers entrants sur son territoire, ce qui en fait un enjeu de sécurité économique. Un dispositif d'autorégulation protège les producteurs canadiens de la concurrence étrangère sur le marché local. Ce mécanisme protecteur de l'industrie laitière se heurte – même après l'entrée en vigueur de l'ACEUM – aux récriminations des producteurs de lait américains qui dénoncent un système protectionniste.

Au début des négociations de l'ACEUM en 2018, l'administration Trump exigeait la fin pure et simple du système de gestion de l'offre du Canada. Dès lors, sauvegarder le système de gestion de l'offre pour les produits laitiers (et avicoles) était devenue une priorité pour le Canada dans ses négociations commerciales. Le gouvernement Trudeau adopta comme position de négociation le refus de toute abolition du système de gestion de

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Agence des services frontaliers du Canada, « Tarif des douanes », 2020-2, chapitre 4, 2020.

l'offre. En contrepartie, il a consenti dans l'ACEUM d'ouvrir l'accès des producteurs américains à son marché des produits laitiers à hauteur de 3,69 % pour atteindre 3,9 % à l'horizon 2024. La résilience canadienne face à l'offensive des États-Unis dans ce secteur, a permis de préserver l'industrie laitière et son système de gestion de l'offre²⁷.

Les recours commerciaux et la gestion des différends

Le Canada avait à cœur dans les négociations du nouvel ALENA le maintien du chapitre 19 relatif au règlement des différends en matière de droits antidumping et compensateurs, ainsi que l'exemption des industries culturelles y compris numériques. Tout comme dans l'ALENA, l'essentiel du chapitre 19 a été maintenu dans l'ACEUM. Le nouvel accord renvoie aux négociations bilatérales et aux instances binationales de règlements des différends, les questions relatives aux droits antidumping et compensateurs²⁸. Les États-Unis, en invoquant des atteintes à leur souveraineté judiciaire dans l'ALENA, réclamaient la suppression pure et simple du mécanisme de règlement des différends. Cette requête américaine était justifiée par le fait qu'à plusieurs reprises le Canada avait eu recours aux dispositions du chapitre 19 de l'ALENA pour inverser l'application des droits sur les importations canadiennes aux États-Unis, notamment sur le bois d'œuvre. Cet argument peut expliquer que le Canada ait défendu son maintien. Par ailleurs, le chapitre 20 de l'ALENA, qui traite du mécanisme de règlement des différends a été maintenu, mais déplacé au chapitre 31 de l'ACEUM. En matière de gestion des différends, le Canada a ainsi obtenu dans le nouvel ALENA que les différends commerciaux ne soient désormais examinés qu'en vertu des dispositions de règlement des différends de l'ACEUM. De plus, le recours à ces dispositions ne pourra être possible que si « l'objet du différend renvoie à une mesure touchée par l'exemption et si les mesures de représailles pouvant être adoptées ont un effet commercial équivalent »²⁹. En matière de règlement des différends, notamment les recours commerciaux, le Canada a réussi à préserver des dispositions qu'il considérait comme des acquis majeurs.

Les industries culturelles

Les États-Unis ont abondamment invoqué la clause de sécurité nationale au titre de l'article 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962, pour mettre fin aux exemptions temporaires de tarifs douaniers dont bénéficiaient les industries canadiennes de l'aluminium et de l'acier. Dans ces négociations sous tension, l'exception culturelle a été au Canada ce que l'exception de sécurité a été aux États-Unis. Ainsi, le Canada n'a pas cédé sur la défense de son exception culturelle, bien au contraire. Le gouvernement Trudeau avait fait de la défense des industries culturelles un des éléments principaux de la renégociation du nouvel ALENA. De fait, la préservation de son exception culturelle reconnue dans l'annexe 2106 de l'ALENA comptait parmi les priorités « non négociables » du Canada. Ottawa a pour cela adopté une posture de négociation qu'on pourrait qualifier de « précautionniste », face à des Américains confiants de la puissance économique de leurs multinationales numériques lesquelles détiennent une position dominante sur le marché des contenus culturels en ligne. Au cours des négociations, « la déclaration de la Ministre Chrystia

²⁷ R. Dattu, P. Glossop, G. Sathananthan et S. Atwal, « L'Accord États-Unis-Mexique-Canada : aperçu de ce qui change et de ce qui ne change pas », *Osler*, 2018.

²⁸ G. Gagné, « Recours commerciaux et culture », *Chronique commerciale américaine*, CEIM, vol 12, n° 3, 2019.

²⁹ *Ibid*

Freeland³⁰ réitérait les priorités « non négociables » du Canada concernant les secteurs culturels (édition, télédiffusion), et de la gestion des approvisionnements sur les marchés des produits laitiers, de la volaille et des œufs »³¹.

Ayant lâché du lest face aux pressions américaines touchant les exemptions permanentes sur l'aluminium et l'acier, il était impératif pour le Canada de défendre le maintien de l'exemption générale des industries culturelles fixée dans l'ALENA en son annexe 2106, et obtenir une extension de son application au domaine numérique. A l'issue des négociations, le gouvernement fédéral canadien affichait sa satisfaction au sujet des industries culturelles. En effet, « l'accord modernisé prévoit le maintien de l'exception culturelle du Canada, ce qui donne au Canada la flexibilité nécessaire pour adopter et maintenir des programmes et des politiques favorisant la création, la distribution et le développement de l'expression ou du contenu artistique canadien, y compris dans l'environnement numérique »³². L'ACEUM reprend et étend au numérique les dispositions déjà existantes qui exemptaient les industries culturelles dans l'ALENA (art 32.6 al 2). Toutefois, en faisant prévaloir son exception culturelle pour défendre sa souveraineté culturelle face à la puissance de marché des géants américains du web tel que Netflix, le Canada s'expose de fait au risque de représailles des États-Unis et du Mexique. L'article 32.6 al 4 de l'ACEUM stipule en ce sens que : « [n]onobstant toute autre disposition du présent accord, une Partie peut prendre, en réaction à une action d'une autre Partie, une mesure d'effet commercial équivalent qui serait incompatible avec le présent accord si ce n'était du paragraphe 2 ou 3 ». Les exemptions générales des industries culturelles confirmées dans l'ACEUM, préservent les acquis du Canada dans l'ALENA, mais l'exposent aussi aux mesures de riposte. En mettant en concurrence les intérêts nationaux, l'ACEUM ouvre la voie à un bilatéralisme de compétition comme mode de régulation d'un espace de libre commerce dont la stabilité règlementaire n'est guère acquise.

Le commerce numérique

Le commerce numérique constituait une matière nouvelle dans la renégociation de l'ALENA, car cette dernière ne traitait pas de l'économie numérique. Aussi, le volet commerce électronique de l'ACEUM s'inscrit dans un processus de modernisation du nouvel accord, clairement affiché par les Parties contractantes. Les États-Unis ayant opté pour les ententes bilatérales pour régler les questions relatives au commerce électronique avec leurs partenaires commerciaux, poser la question de la réglementation du commerce électronique sur la table des négociations s'avérait sensible. Les trois pays ont toutefois trouvé un terrain d'entente en s'inspirant des dispositions existant dans d'autres accords dont ils sont signataires. L'ACEUM, à l'instar de l'Accord économique et commercial global (AECG) et de l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), fixe des dispositions réglementaires en matière de commerce numérique avec plus de profondeur selon de nombreux analystes. De fait, l'ACEUM reprend l'essentiel des dispositions de l'ALENA et de l'AECG et introduit de nouvelles dispositions spécifiques sur la localisation des données informatiques, la régulation de la protection des données personnelles, la cybersécurité, les données ouvertes, l'interdiction d'obliger le transfert des

³⁰ Vice-première ministre et ministre des Affaires étrangères, négociatrice en chef du Canada

³¹ R. Dattu, P. Glossop, S. Pavic et N. Anand, « Le Canada dévoile ses objectifs prioritaires à l'autre de la négociation de l'ALENA. », *Osler*, 2017.

³² Gouvernement du Canada, « Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) : Résumé des résultats atteints », Affaires mondiales Canada, Ottawa, 2020.

codes sources et la responsabilité légale des services informatiques interactifs face aux contenus qu'ils proposent.

L'on peut résumer les innovations de l'ACEUM sur le commerce numérique en cinq dispositions majeures contenu en son chapitre 19 :

- La non-imposition de droits de douane sur les produits numériques (art 19.3.1);
- Le traitement non discriminatoire des produits numériques;
- Les transferts transfrontaliers de renseignements par voie électronique;
- La protection des consommateurs en ligne et la protection des renseignements personnels;
- Les données relatives au gouvernement ouvert et l'emplacement des installations informatiques.

L'on peut joindre à ces dispositions, la clause du traitement de la nation la plus favorisée et du traitement national pour les produits numériques et une série de dispositions d'ordre technique.

Dans cette régulation régionalisée du commerce électronique, les lois nationales ont été intégrées et leur importance spécifiquement soulignée. L'ACEUM précise dans l'article 19.5 l'importance des cadres nationaux applicables aux transactions électroniques. L'accord n'empêche pas les États d'adopter dans le cadre de leur politique intérieure « leur propre réglementation sur le commerce numérique, au contraire il l'encourage, mais il balise la liberté d'action des gouvernements en exigeant le respect de principes sur des aspects essentiels de son encadrement »³³. L'ACEUM appuie ainsi les régulations étatiques tout en soulignant l'importance fondamentale de la coopération technique et normative (article 19.14), en reconnaissant et en intégrant le caractère mondial et donc transfrontalier du commerce numérique. Il reconnaît l'utilité de la régulation privée et invite les États parties à « encourager le développement par le secteur privé de méthodes d'autoréglementation favorisant le commerce numérique, y compris de codes de conduite, de contrats-types, de lignes directrices et de mécanismes de mise en application » (article 19.14 d). Les États-Unis conscients de leur position hégémonique dans le numérique avec les GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft), savent qu'en encourageant la régulation privée et en libéralisant la circulation des données dans les espaces juridiques, les intérêts américains resteront couverts par « le parapluie » du *Patriot Act*³⁴ qu'ils peuvent mobiliser pour faire pression en cas de besoin sur toute entreprise de droit américain ou installée sur le sol américain.

Les seuils minimums

L'ACEUM prévoit une hausse des seuils minimums permettant l'entrée en franchise de droits et taxes des commandes en ligne, notamment les importations expédiées par messagerie express. Ces dispositions nouvelles ont été introduites au Canada par le décret de remise visant les importations par messagerie dans le cadre des activités commerciales par voie électronique³⁵. L'ALENA fixait les seuils minimums d'importations aux fins de

³³ G.-P. Wells, « Le commerce électronique », *Chronique commerciale américaine*, CEIM, vol 12, n° 3, 2019.

³⁴ Loi de lutte contre les crimes, le terrorisme et les autres menaces à la sécurité des États-Unis et qui a été adoptée sous l'administration de Georges W. Bush après les attentats du 11 septembre 2001.

³⁵ Décret de mise visant les importations par messenger TR/85-182.

recouvrement d'impôts et de droits à 20 dollars pour les droits de douane et les taxes de vente. Dans l'ACEUM, pour les commandes des consommateurs canadiens, les seuils minimums d'impositions de droits de douane sont relevés à 150 dollars canadiens et ceux des taxes à 40 dollars au moment de l'importation. Pour les commandes reçues par les consommateurs mexicains, les seuils d'imposition de droits de douane et de taxes ont été relevés respectivement à 100 et 50 dollars américains. Des modifications importantes qui illustrent le caractère majeur de l'intensification et du développement des transactions commerciales numériques ces dernières années et leur potentiel en matière de mobilisation de recettes douanières.

Le travail

Le travail et l'environnement (voir ci-dessous) ont fait l'objet d'une attention particulière dans la renégociation de l'ALENA, sous l'impulsion du couple États-Unis-Canada face à un Mexique sous pression. Dans le cadre des négociations d'accords commerciaux, les questions liées au travail et à l'environnement faisaient généralement l'objet d'accords parallèles à l'entente économique, à l'instar de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) qui est associé à l'ALENA. Pour l'ACEUM, l'option choisie par les États parties a été de traiter les normes du travail sous la forme d'un chapitre intégré dans le nouvel accord. En effet, l'un des arguments majeurs mobilisés par l'administration Trump pour dénoncer l'ALENA portait sur les faibles taux de rémunération salariale et la faiblesse des droits des travailleurs ainsi que des normes du travail au Mexique par rapport au Canada et aux États-Unis. Le Président américain accusait sans cesse le Mexique d'avoir des normes du travail qui encouragent les délocalisations des usines de production américaines vers le Mexique, avec pour conséquence d'importantes pertes d'emplois industriels, notamment dans le secteur de l'automobile.

Si l'ANACT constituait un acquis majeur pour les clauses sociales dans le processus de continentalisation de l'économie nord-américaine, il faut souligner qu'aux États-Unis, les syndicats ont été très sceptiques vis-à-vis des progrès apportés à l'ALENA par l'ANACT. Pour nombre de syndicats américains, cet accord ne garantissait pas suffisamment une amélioration des standards sociaux en Amérique du Nord. Un argumentaire qu'ils ont abondamment fait valoir auprès de l'administration Trump pour soutenir les accusations de dumping social formulées à l'endroit du Mexique.

Depuis l'avènement de l'ALENA, les États-Unis et le Canada font référence aux normes internationales du travail et aux droits internationaux des travailleurs dans leurs discussions sur les accords de libre-échange avec leurs partenaires commerciaux, prônant un nivellement vers le haut des normes et des droits du travail. L'une des tensions majeures ayant conduit aux renégociations de l'ALENA était la confrontation entre les États-Unis et le Mexique sur les normes du travail. Sans que cela ne soit en réalité quelque chose de nouveau, le Mexique était pointé du doigt, y compris par les parlementaires démocrates, pour la faiblesse de ses normes du travail et environnementales. Cette relative faiblesse du cadre normatif mexicain entretenait les soupçons et les accusations de dumping social et de concurrence déloyale, alimentant les représentations politiques d'un libre-échange nord-américain socialement irresponsable. Ces tensions dans les négociations intervenaient par ailleurs dans un contexte où les États-Unis avaient érigé la question des normes du travail et des droits des travailleurs comme un point majeur de leur ordre du

jour en vue des discussions sur les ALE avec leurs partenaires commerciaux d'Amérique latine à l'instar du Costa Rica, de la Colombie, du Chili ou encore du Pérou.

Dans le cadre de l'ACEUM, les États-Unis ont ainsi fait cause commune avec le Canada pour presser le Mexique de relever le niveau d'exigence de ses normes en matière de travail. Ils ont exigé de ce pays des réformes législatives et administratives accélérées et la mise en place d'un certain nombre d'instruments faisant explicitement référence à la déclaration de l'OIT de 1998 ou à l'Agenda pour le travail décent de l'OIT. Ainsi, l'ACEUM dans son chapitre sur le travail propose un contenu normatif plus dense que celui de l'ANACT, apportant des innovations réglementaires majeures qui reprennent et insistent sur les dispositions normatives de l'OIT à savoir :

- L'interdiction du travail forcé dans les chaînes de valeurs (article 23.6);
- La lutte contre les violences faites aux travailleurs (article 23.7);
- La préservation des droits des travailleurs migrants (article 23.8);
- La lutte contre la discrimination en milieu du travail (article 23.9);
- L'obligation pour les pourvoyeurs de marchés publics de prendre en considération le respect des droits des travailleurs dans la dévolution des contrats;
- Des dispositions sur le travail consacré dans un chapitre intégré à l'accord, et assujéti au mécanisme de règlement des différends;
- La référence explicite à deux déclarations de l'OIT;
- La mise en place d'un mécanisme de plainte et de consultations plus simple et plus efficace que celui inclus dans l'ANACT³⁶.

À la différence de l'ALENA, l'ACEUM apporte une série de dispositions nouvelles considérées comme des innovations prometteuses et de réelles avancées dans la protection des travailleurs les plus fragiles. Il s'agit notamment d'une section qui interdit spécifiquement l'utilisation des intrants et des produits fabriqués à partir du travail forcé. Par cette disposition, stipulée en l'article 23.6.1 du nouvel ALENA, les États parties interdisent toute forme de travail forcé ou obligatoire y compris le travail des enfants. Tout article ou produit provenant d'une chaîne de valeur ou d'un pays pratiquant en entier ou en partie du travail forcé ou obligatoire est désormais explicitement interdit d'importation.

Dans cette dynamique du renforcement des droits des travailleurs, les États-Unis et le Canada ont exigé du Mexique en l'annexe 23-A de l'ACEUM, des réformes des pratiques en milieu de travail avec pour but d'assurer l'exercice des droits syndicaux sur le territoire de ce pays. Il est ainsi spécifié en annexe 23-A que le Mexique :

« Prévoit, dans son droit du travail, le droit des travailleurs de participer à des activités concertées aux fins de négociation ou de protection collective, et d'organiser ou de former le syndicat de leur choix et de s'y affilier, et interdit, dans son droit du travail, la domination ou l'ingérence des employeurs dans les activités syndicales, la discrimination ou la coercition envers les travailleurs en raison de leurs activités syndicales ou de leur adhésion à un syndicat, et le refus à la négociation collective avec un syndicat dûment reconnu [...] ».

³⁶ A. Benessaïeh, « Le débat sur les effets sociaux du libre-échange », *Continentalisation*, Cahier de recherche du CEIM, n° 96-7, 1996.

Sous la pression de l'administration Trump, les taux de rémunération de la main-d'œuvre mexicaine dans le secteur automobile ont fait l'objet de discussions tendues. Au final, avec le soutien du Canada, les États-Unis ont obtenu du Mexique, dans le cadre des règles d'origine et des pourcentages en valeurs régionales, que l'ACEUM en son chapitre 4-B, article 7.3, oblige les producteurs du secteur de l'automobile dans tous les pays des États parties à fixer un salaire horaire minimum à 16 dollars américains pour les travailleurs de certaines chaînes de production automobile. Cette nouvelle disposition constitue l'une des innovations majeures de l'ACEUM en matière de travail.

Ce chapitre de l'ACEUM sur le travail, qui pour beaucoup d'experts est bien plus développé que l'ANACT, s'applique aussi aux secteurs et aux entreprises qui entrent en concurrence avec les entreprises qui prennent part au commerce dans l'espace nord-américain, et non plus seulement aux entreprises exportatrices. En outre, l'ACEUM fixe des dispositions dérogatoires et prévoit des cas de renonciation pouvant être appliqués sur des activités concernant le commerce et l'investissement entre les États parties, si elles concernent : 1) une personne ou un secteur qui produit un bien ou fournit un service faisant l'objet d'un échange commercial entre les parties ou qui a un investissement sur le territoire de la partie qui a omis de se conformer à l'obligation, ou; 2) une personne ou un secteur qui produit des biens ou fournit un service qui, sur le territoire d'une partie, entre en concurrence avec un produit ou un service d'une autre partie (article 23.4, note de bas de page 7).

L'ACEUM dans son chapitre sur le travail marque des avancées importantes par rapport à l'ANACT en engageant les pays signataires à respecter onze principes majeurs en matière de droit du travail. Ces principes touchent une panoplie de droits et libertés qui vont de la liberté d'association et du droit d'organisation, à la protection des travailleurs migrants. Toutefois, l'ACEUM manque de références explicites aux conventions internationales de l'OIT et n'accorde pas une reconnaissance pertinente aux organisations non gouvernementales de défense et de protection des droits des travailleurs. En effet,

« si la référence aux déclarations est pertinente, une référence aux conventions (comme dans le cas de l'AECG) est généralement considérée comme préférable, car celle-ci définit un certain nombre de principes et est munie d'une jurisprudence qui peut améliorer l'application des droits des travailleurs dans les pays concernés. Par ailleurs, la société civile est la grande absente du nouvel accord »³⁷.

Le nouveau chapitre de l'ACEUM sur le travail rehausse le niveau d'exigence des normes et conditions de travail dans l'espace nord-américain et vise à prévenir tout nivellement vers le bas de la protection des travailleurs à des fins de concurrence ou de compétitivité. En plus de contenir des engagements visant à ce que les lois et les politiques nationales protègent les principes et les droits fondamentaux du travail, le chapitre sur le travail comprend également l'obligation exécutoire de lutter contre la violence à l'égard des travailleurs, notamment les violences ou menaces de violence isolées. Une des innovations importantes de l'ACEUM pour lutter contre la violation des droits du travail, notamment des droits des travailleurs à la négociation collective et à la liberté d'association, est le mécanisme permettant le déploiement rapide d'un collège de trois experts en droit

³⁷ S. Zini, « Travail », *Chronique commerciale américaine*, vol 12, n° 2, 2019.

du travail pour veiller à ce que le droit national du travail soit effectivement respecté. Toutefois, malgré les avancées enregistrées dans l'ACEUM, certains analystes considèrent que le nouvel accord, à l'instar de l'ALENA, n'aura pas d'effets notables sur le PIB de l'Amérique du Nord et qu'au contraire, l'ACEUM aura plus un effet de redistribution qu'un effet de croissance³⁸. La relative fluidité des ententes sur le chapitre du travail indique qu'il y a eu un meilleur rapprochement des intérêts nationaux des États parties pour traiter le visage humain du libre-échange nord-américain. Le chapitre sur le travail illustre un approfondissement – quoique sectoriel – de la convergence normative au niveau régional. Si le Mexique apparaissait comme le « mouton noir » des négociations sur les droits des travailleurs, les négociations sur les normes de travail ont permis d'observer le déploiement d'un consensus trilatéral socialement responsable, devant profiter à tous les travailleurs de l'espace nord-américain.

L'environnement

Pour Ottawa, l'environnement a été une question sensible des négociations et constituait également une priorité importante pour les parlementaires démocrates américains. En reprenant et en réaffirmant les acquis de l'ALENA, le nouvel accord fixe de nouvelles dispositions en matière environnementale. L'ACEUM traite ainsi les enjeux liés à l'environnement dans un chapitre complet (chapitre 24) reprenant les dispositions saillantes de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), qui était l'accord parallèle sur l'environnement joint à l'ALENA. La principale innovation par rapport à l'ALENA est l'introduction d'un article (art 24.8) qui fait référence aux sept accords multilatéraux sur l'environnement (AME) ratifiés par les États parties et qui les oblige désormais à respecter leurs engagements respectifs vis-à-vis de ces AME. Par ailleurs, l'ACEUM, à la différence de l'ALENA, prévoit des engagements nouveaux en matière environnementale qui visent spécifiquement l'amélioration de la qualité de l'air (art24.11) et la lutte contre les déchets marins (art24.12). Le chapitre sur l'environnement de l'ACEUM est complété par l'Accord parallèle de coopération dans le domaine de l'environnement. Tout comme le chapitre sur le travail, le chapitre sur l'environnement est assujéti au mécanisme de règlement des différends. Par ailleurs, l'une des nouveautés de l'ACEUM est de traiter de façon explicite les interactions entre les enjeux sociaux (art. 12A4,5b), et la santé humaine (art.24.11,1). De plus, l'ACEUM examine 29 enjeux qui ne figuraient pas dans l'ANACDE et introduit 40 dispositions qui n'étaient pas contenues dans l'ALENA³⁹. Cela représente des apports assez significatifs par rapport à l'ALENA.

Les États parties, en matière environnementale comme en matière de travail, ont œuvré à un nivellement vers le haut des règles et des niveaux de protection de l'environnement. L'objectif visé est d'uniformiser les règles applicables dans l'ensemble des droits nationaux en matière environnementale, afin de prévenir des pratiques de dumping environnemental destinées à favoriser de manière déloyale le commerce et l'attractivité des investissements. De fait, le chapitre sur l'environnement de l'ACEUM introduit des obligations nouvelles en vue de relever les défis environnementaux à l'échelle mondiale. Ces défis sont multiples et étendus, tels que le commerce illicite d'animaux sauvages, la pêche

³⁸ S. Polaski, « Enforcement of Labor Obligations in the USMCA », Statement submitted to the U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means Subcommittee on Trade, Washington DC, 22 mai 2019.

³⁹ N. Laurens, « De l'ALENA à l'ACEUM : quels progrès et quelles lacunes pour la protection de l'environnement », *Note de recherche CEPCI*, Université Laval, 2019.

illégal et l'épuisement des stocks de poissons, la sauvegarde des espèces en péril, la protection de la biodiversité, la pollution plastique, le gaspillage alimentaire (l'ACEUM est le premier accord de libre-échange à le mentionner), les substances appauvrissant la couche d'ozone et la pollution marine. Des questions importantes qui sont pour la plupart déjà règlementées par la législation nationale et à laquelle l'ACEUM vient se greffer. A cela s'ajoute un renforcement de la coopération réglementaire dans divers domaines qui n'étaient pas évoquées dans l'ALENA. L'on peut cependant regretter que l'ACEUM n'ait pas permis de réaliser d'autres avancées réglementaires importantes en matière environnementale. Elle ne mentionne pas les changements climatiques, ni ne fait référence à l'accord de Paris sur le climat. Une lacune qui n'est pas sans lien avec les postures de négociation d'une administration américaine climatosceptique. Cependant, il faudrait rappeler qu'au-delà de l'esprit du déni « climatique » du Président américain Trump, la *Trade Promotion Authority*, qui fixe les priorités et les grands objectifs des États-Unis en matière d'accords commerciaux, interdisait depuis 2015 à l'exécutif américain d'inclure dans les accords commerciaux tout engagement à l'égard des émissions de gaz à effet de serre.⁴⁰ Si l'ACEUM est un accord qui apporte de sérieuses avancées en matière de réglementation environnementale, il n'ouvre pas la voie, du moins à court terme, à des progrès réglementaires régionaux sur les grands enjeux environnementaux globaux tels que les changements climatiques. Les lacunes de l'ACEUM en matière de changements climatiques traduisent le fait que la centralité des intérêts américains autour desquels ont pivoté les négociations, l'a emporté sur la volonté progressiste du Canada qui évoluait aux côtés d'un Mexique peu enthousiaste en matière écologique.

L'investissement

L'ACEUM a donné lieu à de nouvelles dispositions en matière d'investissement. Ayant été très attaqué par les investisseurs américains (environ vingt-six fois, depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994), le Canada avait à cœur de remettre sur la table des négociations le mécanisme de règlement des différends entre les États et les investisseurs privés. En effet, le Canada est engagé dans d'autres types de mécanismes de règlement des différends avec ses partenaires commerciaux au sein d'autres ALE de type continental, à l'instar du PTPGP et l'AECG avec l'Union européenne. Si de nombreuses dispositions du PTPGP, signé sans les États-Unis, ont inspiré les dispositions qui figurent dans l'ACEUM en matière d'investissement (chapitre 14), certaines des dispositions sont toutefois directement liées aux préoccupations américaines.

Dans l'ACEUM, l'investissement est traité au chapitre 14, contre le chapitre 11 dans l'ALENA. Le chapitre 11 section B de l'ALENA fixait les dispositions en matière de règlement des différends investisseurs-États. Il accordait aux investisseurs privés l'accès exceptionnel à l'arbitrage dans le cadre du règlement des différends portant sur les questions de protection des investissements. Ainsi, l'ALENA permettait aux investisseurs privés autorisés de poursuivre en justice un État partie pour des décisions affectant négativement leurs investissements ainsi que leurs bénéfices futurs. Ce mécanisme permettait précisément aux investisseurs d'entamer des poursuites de manière indépendante (c'est-à-dire sans l'intervention d'un gouvernement) et de contourner les tribunaux nationaux en utilisant les tribunaux d'arbitrage privés pour trouver une entente.

⁴⁰ S. Jinnah et J.-F. Morin, *Greening through Trade: How American Trade Policy has Impacted Environmental Protection Abroad*, Cambridge, The MIT Press, 2020.

L'ALENA était, jusqu'à sa récente renégociation, le seul ALE qui permettait aux investisseurs privés d'entamer des poursuites contre des États sans intervention d'un gouvernement. De plus, les dommages-intérêts n'étaient pas plafonnés et les sociétés pouvaient donc engager des poursuites pour des montants illimités. Ces dispositions réglementaires ont permis à de nombreuses compagnies américaines de poursuivre le Canada à maintes reprises en vertu de ce processus de règlement des différends, contestant la plupart du temps des lois et des règlements environnementaux fédéraux et provinciaux. Le Canada a été de ce fait condamné aux paiements des dommages-intérêts de plus de 314 millions de dollars aux investisseurs privés⁴¹. Malgré les controverses liées aux poursuites judiciaires régulières du Canada par les investisseurs privés américains, pour des motifs liés aux modifications de ses législations environnementales, l'ACEUM préserve les règles matérielles prescrivant les normes de protection des investissements étrangers. Sont notamment maintenues les clauses du traitement national; de la nation la plus favorisée; du traitement juste et équitable et de l'expropriation directe et indirecte.

En matière d'investissement, l'ACEUM a essentiellement traité les questions liées au règlement des différends investisseurs-États en apportant les ajustements majeurs suivants:

- Le mécanisme de règlement des différends entre États continuera de s'appliquer en cas de violation des nouvelles dispositions de l'ACEUM sur les investissements. (Chapitre 31 article 28,29)
- Le mécanisme de règlement des différends investisseurs-États (RDIE) par l'arbitrage quant à lui disparaît. (Chapitre 14)

Le mécanisme RDIE qui disparaît du nouvel accord ne s'appliquera plus entre les États-Unis et le Canada, mais il reste maintenu entre le Canada et le Mexique dans le cadre du PTPGP et dans une moindre mesure entre les États-Unis et le Mexique. L'ACEUM prévoit en effet l'élimination du règlement des différends investisseurs-États entre le Canada et les États-Unis de façon progressive sur une période de trois ans. Pendant cette période de transition, le chapitre 11 de l'ALENA s'appliquera à toutes les réclamations. Il restera toutefois pleinement en vigueur entre les États-Unis et le Mexique dans une version modifiée et avec une portée amoindrie, à la demande du gouvernement mexicain de Enrique Pena Nieto. Cet aménagement vise à éviter l'annulation d'importantes réformes réglementaires effectuées au Mexique dans certains secteurs-clés tels que le pétrole, le gaz, les services de production d'électricité, les télécommunications, le transport et la gestion de la propriété des infrastructures. Un mécanisme RDIE assoupli demeure maintenu entre les deux pays dans tous les autres secteurs de l'économie, applicable seulement en cas de violation de quelques règles matérielles du chapitre, dont celle de la clause d'expropriation limitée à l'expropriation directe.

La décision de la disparition progressive du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États entre les États-Unis et le Canada produit des conséquences importantes. Les investisseurs s'interrogent en effet sur la manière dont pourront être gérés les différends avec un État partie de l'ACEUM en l'absence d'un dispositif réglementaire continental harmonisé. Il est évident que l'abandon du RDIE risque fort bien de ne pas signi-

⁴¹ S. Sinclair, « Canada's Track Record Under NAFTA Chapter 11: North American Investor-state disputes to January 2018 », *Canadian Centre for Policy Alternatives*. 16 janvier 2018.

fier la fin des différends entre les investisseurs américains et le Canada, puisque le fait économique de l'investissement américain au Canada va continuer d'exister. En effet, la disparition du mécanisme de l'arbitrage comme voie de règlement des différends ne signifie pas l'élimination de tout mécanisme de règlement des différends. Il sera possible pour les compagnies américaines désireuses d'investir au Canada et soucieuses de bénéficier de l'arbitrage en cas de différends avec le Canada, de procéder à leurs investissements par l'intermédiaire de sociétés ou de filiales installées dans un État partie du PTPGP ou d'un autre pays ayant conclu un accord de libre-échange avec le Canada, lequel prévoit un mécanisme d'arbitrage en cas de différends investisseurs-États dans son chapitre sur les investissements. L'élimination du RDIE ne signifie pas pour autant la fin de toute possibilité de poursuites contre le Canada par un investisseur privé américain. Il reste possible pour des acteurs privés de solliciter le gouvernement américain qui pourrait poursuivre le Canada sur la base des règles de fond en matière d'investissement, pour violation des dispositions de l'ACEUM dans le cadre du mécanisme de règlement des différends États contre États. En outre, deux autres alternatives sont possibles pour les investisseurs privés : premièrement, saisir les tribunaux nationaux de leur plainte qui sera dès lors examiner au regard de la législation nationale et non plus suivant les règles matérielles prévues par l'ACEUM; deuxièmement, l'investisseur et l'État qu'il poursuit peuvent convenir ensemble de soumettre leur différend à un tribunal d'arbitrage sur la base d'un compromis précis.

On peut observer que l'ACEUM pour des raisons de souveraineté règlementaire et sous la pression américaine n'a pas permis de clarifier la gestion des différends entre investisseurs et États. Pour de nombreux experts, l'élimination du RDIE de cet accord par le Canada met en lumière une forme d'incohérence de sa politique juridique extérieure en matière d'investissement. Il est particulièrement reproché au Canada l'absence d'une ligne directrice claire dans ses principes de négociations en matière d'investissement.

Il est vrai qu'en fonction de ses partenaires de négociation, le Canada, en matière d'investissement, n'adopte pas des mécanismes règlementaires identiques notamment sur la question cruciale du règlement des différends. Avec son premier partenaire commercial, les États-Unis, le Canada abandonne le RDIE dans l'ACEUM, mais opte pour la création d'un tribunal permanent en matière d'investissement avec l'UE dans le cadre de l'AECG, tandis qu'il opte pour le modèle classique de RDIE avec l'Australie, le Japon et la Nouvelle Zélande dans le PTPGP, à l'instar de ses traités bilatéraux avec des pays en développement. Une diversité d'approches qui ne sont pas exemptes de critiques, mais qui ont le mérite d'intégrer la spécificité des rapports de force existants entre le Canada et chacun de ses partenaires commerciaux.

En fonction de ses rapports de force économiques avec ses partenaires commerciaux, le Canada adopte des mécanismes de règlement de différends au cas par cas, sans principes figés de négociation, sans stratégie homogène et uniforme et sans une ligne directrice fixe. Le Canada semble ainsi avoir une stratégie de modulation de sa politique juridique extérieure en matière commerciale, au risque d'être accusé d'incohérence ou de dispersion dans sa stratégie commerciale. Face aux États-Unis, cette stratégie semble pour le moment avoir permis au Canada de préserver des acquis.

Les marchés publics

Dans l'ACEUM, contrairement à l'ALENA, l'accès préférentiel aux marchés publics américain et mexicain pour le Canada disparaît. Les États-Unis et le Canada devront désormais se plier aux règles de l'OMC en matière de marchés publics dans le cadre de l'Accord sur les marchés publics (AMP) qui n'intègre pas le Mexique. Cette rupture des acquis de l'ALENA entraîne une dispersion dans différents accords des obligations réglementaires qui s'appliquent aux parties. Le chapitre 13 de l'ACEUM relatif aux marchés publics ne s'applique qu'aux États-Unis et au Mexique, tandis que les marchés publics entre le Canada et le Mexique sont réglementés par le PTPGP. Cependant, le Canada et les États-Unis conserveront leur capacité de soumissionner dans le cadre des projets de marchés publics des autres pays, notamment au niveau infranational, dans le respect de leurs obligations en vertu de l'AMP de l'OMC⁴². La disparition des avantages préférentiels qu'offrait l'ALENA a pour effet de relever les seuils financiers des marchés publics auxquels les entreprises canadiennes auront accès. Avec l'ACEUM, les entreprises canadiennes pourront soumissionner aux marchés de produits et services de plus de 230 000 dollars canadiens et aux marchés des travaux de construction d'un montant de plus de neuf millions de dollars canadiens du gouvernement fédéral américain. En outre, elles auront accès aux marchés des produits et services des États et des corporations publiques de plus de 640 000 dollars canadiens et ceux des travaux de construction de plus de neuf millions de dollars. Pour ce qui est des marchés publics spécifiques entre le Canada et le Mexique, les dispositions réglementaires du PTPGP qui s'appliquent régissent l'accès des entreprises canadiennes avec les mêmes seuils que ceux de l'OMC. Une fois de plus, l'attitude des États-Unis a consisté à briser les dynamiques d'ententes multilatérales ou transrégionales pour privilégier des ententes bilatérales au cas par cas. Cela se traduit par une forme de « cohabitation » des cadres réglementaires concurrents entre des partenaires d'une même zone d'intégration. Dans le cadre de l'ACEUM, les États-Unis, réticents à toute forme d'harmonisation régionale, ont instauré une réglementation des marchés publics à plusieurs vitesses.

Égalité entre les genres, droits autochtones et migration de gens d'affaires

Tenu par son agenda progressiste, le gouvernement libéral du Canada s'est engagé dans la renégociation de l'ALENA en souhaitant incorporer de nouvelles dispositions, voire des chapitres complets sur l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et les droits des peuples autochtones. Si l'ACEUM ne consacre pas de chapitre distinct portant spécifiquement sur les enjeux liés à l'égalité des genres ou sur les droits des peuples autochtones, les chapitres traitant de l'environnement ou de la responsabilité sociale des entreprises et des petites et moyennes entreprises abordent les questions de lutte contre les discriminations fondées sur le genre, notamment dans le cadre des embauches. Le Canada avait milité pour une exemption générale liée aux droits des peuples autochtones afin d'obtenir différentes formes de traitements préférentiels. L'accord souligne en effet le rôle important que jouent les peuples autochtones dans la protection de l'environnement, notamment dans la préservation de la biodiversité. Le chapitre 32 de l'ACEUM qui porte sur les exceptions et dispositions générales renferme aussi une dispense relative aux peuples autochtones selon laquelle aucun élément de l'accord n'empêche une partie d'adopter ou

⁴² Ibid.

de maintenir une mesure qu'elle juge nécessaire pour s'acquitter de ses obligations légales envers ces peuples. Cette disposition semble dispenser les litiges, les décisions sur le plan des politiques et les financements qui ont trait aux peuples autochtones des obligations prévues par l'ACEUM⁴³. Cette « clause autochtone » de l'ACEUM, qui s'apparente à un régime d'exception interopérable, porte la marque du gouvernement Trudeau qui a mis la « cause autochtone » au cœur de son « agenda progressiste ». Washington, qui ne faisait pas des questions autochtones un point majeur de son agenda, a préféré limiter l'ACEUM à des déclarations et des dispositions de principes sur ces sujets, plutôt que de céder à des engagements contraignants.

En ce qui concerne la mobilité transfrontalière des professionnels et gens d'affaires, le Canada qui souhaitait un élargissement des permis de séjour notamment avec les États-Unis, n'a pas obtenu gain de cause. La question ayant été renvoyée à une résolution ultérieure, car l'administration Trump s'était engagée dans une politique d'immigration restrictive.

Renforcement du contenu en valeur régionale des produits textiles

Les règles d'origines ont été au centre des négociations du nouvel ALENA, notamment dans l'automobile, mais aussi dans l'industrie textile. Concernant le secteur manufacturier du textile, l'ACEUM prévoit des mesures particulières pour mieux le régionaliser. Il privilégie la protection et la consolidation de la production économique nord-américaine largement dominée par les États-Unis, avec une série d'exonération de barrières tarifaires. Ces mesures extrêmement détaillées ciblent principalement :

- Le renforcement du contenu en valeur régionale des produits textiles, en exigeant que ceux-ci soient produits, coupés et/ou assemblés à partir d'intrants incorporés dans le produit, tels que les fils à coudre, les doublures de poches ou les bandes élastiques en provenance de la région nord-américaine;
- Les mécanismes plus stricts de vérification de l'origine des marchandises;
- Les visites surprises sur place, afin de s'assurer du respect des conditions d'exonération de droits de douane.

Le renforcement de la valeur régionale dans l'industrie textile, défendu par les États-Unis, vise à faire obstacle à la Chine et aux États d'Asie et du Pacifique avec lesquels le Canada et le Mexique ont signé des ALE, notamment le PTPGP. C'est en définitive une expression concrète de la volonté des États-Unis de piloter un protectionnisme régional centré autour des intérêts américains.

Énergie et hydrocarbures

L'ACEUM fixe des dispositions et des obligations sur les échanges commerciaux dans le secteur de l'énergie, notamment à l'égard du traitement national, de l'accès aux marchés, des règles d'origines, des douanes et de la facilitation du commerce, ainsi que du commerce transfrontalier dans les secteurs des services et de l'investissement. Si les règles touchant le secteur de l'énergie sont réparties dans l'ensemble du nouvel accord, dans le chapitre sur l'énergie, l'accord prévoit des dispositions spécifiques applicables au

⁴³ L. O'Hara, R. Wisner, et M. Resnick, « Peu importe son nom, l'AEUMC est le nouvel ALÉNA », *McMillan bulletin sur le commerce international*, 10 mars 2018.

Mexique (chapitre 8). Il est réaffirmé les droits de propriété directs, inaliénables et imprescriptibles du Mexique sur les hydrocarbures présents dans son sous-sol. Il est aussi reconnu le droit souverain du Mexique de réglementer et de modifier son cadre juridique (y compris sa Constitution) sur les hydrocarbures présents dans son sous-sol. La souveraineté du Mexique sur ses hydrocarbures et ses réserves pétrolières s'est ainsi vu réaffirmer de façon plus affichée. Le Mexique se réserve le droit d'adopter ou de maintenir des mesures dans ce secteur, tant que ces mesures sont compatibles avec l'accord mexicain le moins restrictif conclu avec un autre État et déjà ratifié au moment de l'entrée en vigueur de l'ACEUM. Par contre, la disposition de l'ALENA qui contraignait les États parties à limiter leurs exportations de produits énergétiques – dite « clause de proportionnalité » – disparaît. En outre, le chapitre 6 (Produits énergétiques et produits pétrochimiques de base) de l'ALENA ne fait plus partie du cadre régissant le commerce entre les pays nord-américains. Pour compléter les dispositions sur l'énergie, le Canada et les États-Unis ont négocié une lettre bilatérale sur l'énergie. Cet accord a été signé en marge de l'ACEUM et est intitulé « Mesures de réglementation de l'énergie et de transparence en matière de réglementation ». Il est intervenu dans la phase finale de la négociation en remplacement d'un chapitre sur l'énergie qui avait été abandonné pendant la phase des négociations bilatérales entre les États-Unis et le Mexique au cours de l'été 2019, à la demande du gouvernement mexicain. Le Canada et les États-Unis ont par ailleurs convenu que la lettre bilatérale « fait partie intégrante de l'Accord ». Cette lettre bilatérale offre une garantie infaillible et contraignante, précisant que les parties ne seront pas soumises à un traitement pire que celui qui est actuellement appliqué⁴⁴. Ce qui illustre la volonté des parties de préserver les acquis de la réglementation régionale en matière d'énergie. En matière d'énergie et d'hydrocarbures, la dynamique « souverainiste » des négociations semble s'être particulièrement déployée et affichée. Dans l'énoncé des dispositions réglementaires, la défense des intérêts nationaux des parties à l'accord est clairement formulée et affirmée. À l'image du Canada qui a défendu sa souveraineté culturelle, le Mexique a réitéré sa souveraineté sur ses ressources énergétiques.

Simplification des procédures de certification d'origine et de dédouanement

L'ACEUM aborde les procédures de certification d'origine et de dédouanement sous l'angle d'une meilleure simplification, visant à amoindrir les coûts et les délais de transactions dans l'espace commercial nord-américain. Ces nouvelles dispositions ont été introduites pour amplifier la circulation des marchandises et la fluidité des transactions commerciales entre les États parties. L'ACEUM prévoit ainsi :

- La simplification de la procédure de certification d'origine, par l'introduction d'un mécanisme d'auto-certification pouvant être effectué par l'exportateur, le producteur ou l'importateur. Dans le cas du Mexique, une période de transition est prévue pour que les importateurs puissent mettre en œuvre cette procédure de certification;
- La simplification des procédures de dédouanement pour les envois express;
- Un guichet unique numérique qui facilitera la soumission de la documentation;
- Des inspections douanières communes des autorités aux postes frontières.

⁴⁴ J. M. Weeke, D. H. Pearson, L. E., Smith et M. Kim, « ALENA 2.0 : approfondir l'impact de l'ACEUM/USMCA sur les intervenants du secteur énergétique canadien », *Energy Regulation Quarterly*, vol 7, n°1, 2019.

Ces nouvelles dispositions viennent, d'une part, compléter celles qui existaient déjà dans l'ALENA en matière d'administration des douanes et de facilitation du commerce et, d'autre part, réduire les obstacles techniques au commerce. À la suite de l'ALENA qui prévoyait l'élimination de pratiquement tous les tarifs douaniers entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, à quelques exceptions près, le nouvel accord tout en maintenant ces avantages, fait en sorte que presque tous les échanges commerciaux effectués en Amérique du Nord resteront exempts de tarifs douaniers.

Renforcement de la protection de la propriété intellectuelle

L'ACEUM apparaît comme un véritable cadre institutionnel qui organise et assure la coopération sur des innovations réglementaires jamais abordées dans des accords commerciaux. C'est au chapitre 20 que la propriété intellectuelle (PI) est traitée. L'une des innovations de l'ACEUM est la création du comité sur les droits en matière de propriété intellectuelle qui sera composé de représentants des États parties. Les fonctions du comité – fixées dans l'article 20.B.3 – seront de traiter les questions de coopération dans le domaine de la propriété intellectuelle en vue de faire ce qui suit⁴⁵ :

- Élaborer des stratégies pour réduire les cas de violation de droits de PI et des mécanismes efficaces pour éliminer les incitatifs sous-jacents à la perpétration de tels actes de violation;
- Renforcer les mesures de protection des droits de PI à la frontière;
- Échanger sur la valeur des secrets commerciaux;
- Accroître l'équité du processus permettant d'établir le lieu du procès en cas de litiges relatifs aux brevets;
- Coordonner la reconnaissance et la protection des indications géographiques.

En matière de protection de la propriété intellectuelle, l'ALENA fixait deux importantes dispositions qui ont fait l'objet de révision dans l'ACEUM. Il s'agit de la durée de 50 ans des droits d'auteur correspondant à la vie de l'auteur et la protection des données pour les produits biologiques pendant une durée de huit ans. Ces dispositions ont été révisées dans l'ACEUM sous l'impulsion du Canada. Les règles matérielles en matière de propriété intellectuelle fixées dans le PTPGP ont été reprises dans l'ACEUM. Cependant, à la différence de l'ALENA, les États parties ont incorporé dans l'ACEUM un chapitre complet et actualisé (chapitre 20) qui définit les obligations en matière de droits d'auteur et de droits annexes (20.H), de marques de commerce, d'indications géographiques (article 20.E.), de dessins industriels (20.G), de brevets (20.F), de protection des données relatives aux produits pharmaceutiques et aux produits chimiques employés dans l'agriculture, de secrets commerciaux (20.I) et d'application des droits de propriété intellectuelle⁴⁶. Ainsi, dans l'ACEUM, les droits d'auteur correspondant à la vie de l'auteur ont été relevés à 70 ans pour ce qui est des œuvres littéraires et artistiques et 75 ans en ce qui concerne les interprétations, les prestations et enregistrements sonores. En outre, l'obligation d'assurer la protection des données (brevets) des produits biologiques qui initialement passait de huit ans à dix ans, a été tout simplement abrogée dans le texte final. Le Canada conservera son régime national en la matière. Par ailleurs, certaines dispositions relatives aux brevets et à la propriété intellectuelle pharmaceutique ont été

⁴⁵ N. Lipkus et J. Maddox, « Guide de renseignements utiles sur la PI dans l'Accord États-Unis-Mexique-Canada », *Osler*, 2018.

⁴⁶ Ibid.

modifiées ou tout simplement supprimées. En plus de ces nouvelles obligations, des dispositions ont été ajoutées dans l'ACEUM relativement à l'application des droits de propriété intellectuelle et aux mesures de contrôle à la frontière. Pour de nombreux experts, l'ACEUM est beaucoup plus ferme que l'ALENA au sujet de la violation de droits de propriété intellectuelle, en fixant des dommages-intérêts préétablis. Cela peut s'expliquer par la volonté de l'administration Trump de mieux protéger les compagnies américaines contre l'espionnage industriel chinois exercé sur des chaînes de valeur hors du territoire américain. Dans l'article 20.J.4, l'ACEUM prévoit l'octroi de dommages punitifs entièrement compensatoires pour le préjudice causé par des atteintes aux droits de propriété intellectuelle.

La question des trafics frontaliers est aussi abordée en matière de protection des droits de propriété intellectuelle. L'alinéa 20.J.6 de l'accord prévoit des mesures à prendre à la frontière à l'égard des produits piratés et de contrefaçon. Elle autorise les autorités à prendre le contrôle de produits de contrefaçon ou piratés se trouvant dans des cargaisons en transit, entrant ou sortant d'une zone franche ou d'un entrepôt de stockage. Le PTPGP avait suspendu l'application des dispositions permettant l'interception de signaux transmis par satellite ou la création de matériel permettant d'intercepter de tels signaux. L'ACEUM va plus loin avec l'article 20.J.8 qui stipule qu'un tel dispositif ou qu'une telle pratique constitue une infraction criminelle.

L'ACEUM renforce également la protection des données personnelles afin de sécuriser leur utilisation par les entreprises. L'accord fixe des dispositions sur les responsabilités qui incombent aux fournisseurs de services internet relativement aux fraudes en ligne, ce qui préserve le régime canadien actuel « d'avis et avis » (article 20.J). La protection des marques et de leurs marges est aussi renforcée afin de protéger les investissements des entreprises. Du fait de ses innovations, l'ACEUM prévoit un ajustement de la durée des brevets pour indemniser les demandeurs de brevets touchés par des délais jugés « déraisonnables » lors du traitement de leurs demandes de brevets. Ainsi, le Canada jouira de périodes de transition de 2,5 ans et de 4,5 ans, respectivement, pour se conformer à ces nouvelles obligations, après l'entrée en vigueur du nouvel accord.

Manipulation monétaire et renseignement financier

À la suite de la crise financière de 2008, les États-Unis sous l'administration Obama avaient riposté par des mesures à caractère protectionniste. La crise des dettes souveraines qui avait suivi, déboucha sur de fortes tensions sur le marché international des devises. La Chine était accusée de maintenir artificiellement sa monnaie à un taux faible pour stimuler ses exportations et assoir sa compétitivité, notamment vis-à-vis des États-Unis et de l'Europe. Dans un contexte de tensions commerciales sino-américaines, l'ACEUM fixe en son chapitre premier des dispositions particulières en matière de manipulation monétaire. Les États parties ont convenu d'exiger que chaque partie rende publiques tous les mois les données sur leurs réserves en devises et leurs interventions sur les marchés boursiers étrangers. Cette disposition particulière est une innovation propre à l'ACEUM, car une telle exigence en matière de manipulation monétaire n'avait jamais été introduite dans un ALE.

Le commerce avec la Chine

L'article 32.10 de l'ACEUM aura suscité une attention spéciale tant pour sa nouveauté que pour le message envoyé à la Chine. Cette disposition fixe les conditions d'information et de notification par toute partie au nouvel accord qui pourrait prochainement s'engager dans « des négociations en vue de conclure un accord de libre-échange avec un pays n'ayant pas une économie de marché ». Cet article illustre bien comment les tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine ont influé sur les négociations, conduisant les Américains à incorporer dans le nouvel accord une sorte de « clause d'exclusion » qui s'apparente en réalité à « une clause de méfiance ». Le but de cette disposition contraignante est de faire pression sur le Canada ou le Mexique, en cas de tentative de rapprochement commercial avec la Chine. L'article laisse le soin à chaque État de définir dans sa propre législation sur les recours commerciaux quel pays n'est pas une économie de marché. Toutefois, elle précise en son paragraphe 5 que « [s]i une Partie conclut un accord de libre-échange avec un pays n'ayant pas une économie de marché, les autres Parties pourront mettre fin au présent accord moyennant un préavis de six mois, et remplacer le présent accord par un accord bilatéral entre elles ».

Pour de nombreux experts, cette disposition particulière vise à contenir la montée en puissance commerciale de la Chine dans ses rapports commerciaux avec l'Amérique du Nord. Car l'article 32.10 exige en d'autres termes l'obligation de notifier aux États-Unis toute intention de négocier un accord de libre-échange avec des pays à qui les États-Unis n'ont pas reconnu le statut d'économie de marché. L'article exige aussi la divulgation de l'objectif de l'éventuelle négociation, ainsi que du texte de tout accord au moins 30 jours avant sa signature. On peut dire que Washington a voulu par cette disposition être obligatoirement intégré dans tout processus de négociation d'un éventuel accord commercial que le Canada et Mexique pourraient engager avec la Chine.

Durée de l'accord et conditions d'application

Dans la renégociation de l'ACEUM, les États-Unis ont insisté sur la mise en place d'une « disposition de temporisation », visant à fixer à cinq ans la fin automatique de l'ACEUM. La raison de cette disposition était de soumettre l'ACEUM à des réexamens périodiques tous les cinq ans, afin d'évaluer l'opportunité de sa prolongation ou de décider de son extinction pure et simple. Face à la résistance du Canada et du Mexique soucieux de la stabilité règlementaire, la disposition de temporisation a été adoptée, mais dans une configuration autre que celle initialement proposée par les États-Unis. L'ACEUM prévoit au final, une obligation de procéder à son examen officiel tous les six ans au minimum, après son entrée en vigueur. Le but étant de veiller à ce qu'il demeure pertinent et qu'il puisse être en mesure d'intégrer les évolutions pouvant engendrer des problèmes importants. Pour apporter de la stabilité et de la prévisibilité aux agents économiques nord-américains, les États parties ont également décidé d'étendre sur une période de 16 ans la validité de l'ACEUM.

La réception de l'ACEUM au Canada

Le processus de ratification de l'ACEUM au Canada ne s'est pas déroulé sans mécontentements. L'incertitude politique liée à la procédure de destitution du Président Trump a

amené le Canada à reporter sa ratification de l'ACEUM après les États-Unis. De fait, la Chambre des représentants du Congrès américain à majorité démocrate voulait – avant toute ratification – obtenir des garanties en matière de droits des travailleurs et de normes environnementales afin de protéger l'industrie américaine des risques de dumping social et environnemental en provenance du Mexique. Au Mexique par contre, le Président Andrés Manuel Lopez Obrador soutenu par une coalition majoritaire au Sénat, n'avait pas rencontré d'obstacle majeur à l'adoption de la loi sur la ratification de l'ACEUM. Toutefois, l'entrée en vigueur du nouvel accord a été précédée par l'adoption d'un ensemble de réformes visant à améliorer les droits des travailleurs. Le 10 décembre 2019, après des mois de négociations avec l'administration Trump et des amendements apportés à l'accord, les démocrates américains annonçaient être satisfaits par l'ACEUM amendé. Ce jour même, les principaux négociateurs américains, mexicains et canadiens signaient la monture finale de l'ACEUM à Mexico lors d'une cérémonie présidée par le Président mexicain. Après la ratification de l'accord par le Mexique le 10 décembre 2019 et par les États-Unis neuf jours plus tard, le Canada emboîta le pas de ses deux partenaires en ratifiant le nouvel accord le 13 mars 2020, quelques jours avant l'entrée en vigueur des mesures de confinement liées à la Covid-19. La question de l'article 232 de la loi sur l'expansion économique qui permet au Président américain d'imposer des tarifs douaniers aux produits étrangers au nom de la sécurité nationale – que le Canada souhaitait aborder – n'aura pas été tranchée. De même, les exemptions permanentes de tarifs sur l'aluminium et l'acier ont au final fait l'objet d'une entente bilatérale entre le Canada et les États-Unis, hors du cadre règlementaire de l'ACEUM entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

Les réactions les plus sceptiques au Canada à la signature du nouvel ALE ont été enregistrées dans le secteur de la production laitière, de l'industrie de l'aluminium et de l'acier, mais aussi au sujet de la coopération règlementaire face à la stratégie du « *winner take all* » de Donald Trump. L'ACEUM a consacré un chapitre aux bonnes pratiques de règlementation visant à faciliter l'interopérabilité et une plus grande convergence des systèmes règlementaires. L'approche intergouvernementale favorisée par Washington et fondée sur la coopération trilatérale entre États a prévalu. La collaboration entre les autorités gouvernementales et les agences fédérales à travers des comités techniques ou d'experts l'a de fait emporté sur la mise en place d'un cadre institutionnel plus intégré. Mais les espérances sont modestes. Selon les projections d'Affaires mondiales Canada, l'incidence de l'ACEUM sur l'économie canadienne sera faible par rapport à ce qu'aurait produit la disparition de l'ALENA sans être remplacé, soit une projection de 0,249 % de croissance d'ici 2025⁴⁷.

Les producteurs laitiers inquiets optent pour la résilience

Le nouvel ALENA a été reçue au Canada de façon diversifiée selon les secteurs d'activité. Les producteurs laitiers du Canada et particulièrement du Québec qui occupent les deux tiers du marché canadien des produits laitiers ont été très amers à l'annonce des concessions du Canada. Les parts de marché canadien des produits laitiers cédées aux producteurs étrangers et notamment américains vont de 3,59 % en 2020 avec une progression jusqu'à 3,9 % en 2024. Beaucoup de producteurs laitiers estiment avoir servi de monnaie d'échange lors des débats difficiles avec les États-Unis. Avec la signature de l'ACEUM,

⁴⁷ D. Crane, « Accord Canada États-Unis Mexique (ACEUM) », *L'encyclopédie canadienne*, 2020.

l'entrée en vigueur de l'AECG et du PTPGP, ils estiment avoir perdu 8,4 % des parts de marché des produits laitiers, ce qui représenterait une perte de revenu de plus de 450 millions de dollars, soit 41 000 dollars par ferme. Le syndicat des producteurs de lait du Québec, évalue ainsi les pertes liées aux concessions du Canada dans ces accords de libre-échange à 800 millions de litres de lait, soit l'équivalent de la production annuelle de 1200 fermes laitières moyennes québécoises⁴⁸. De fait, l'entrée en vigueur de l'ACEUM oblige les acteurs de l'industrie laitière à se réorganiser pour répondre à leurs engagements, notamment pour fournir des renseignements dans le cadre des obligations de transparence de l'ACEUM et affronter la concurrence des nouveaux produits américains. Face aux réticences du secteur laitier canadien et aux subventions américaines des producteurs de lait, le gouvernement fédéral du Canada a indiqué la mise en place de mesures de subventions visant à compenser les pertes du secteur du lait au Canada. Ainsi, le gouvernement fédéral a promis de verser des indemnités de 1,75 milliard de dollars sur huit ans aux producteurs de lait pour amortir les pertes liées à la conclusion de l'AECG avec l'UE et le PTPGP entré en vigueur en 2018. Le gouvernement fédéral canadien prévoit aussi des indemnités compensatoires pour couvrir les dommages qui seront liés à l'ACEUM sous forme d'appuis financiers. L'aide devra prendre la forme d'une indemnisation directe, proportionnelle aux quotas détenus par chaque producteur. Toutefois, malgré les promesses du gouvernement fédéral, les 11 000 producteurs laitiers du Québec demeurent sceptiques et le contexte de la pandémie qui affecte les chaînes de production accentue ce sentiment de précarisation. Il faudra attendre l'application de l'ACEUM à moyen terme pour mesurer l'efficacité des mesures compensatoires nécessaires au maintien durable du système canadien de gestion de l'offre. L'inquiétude des producteurs laitiers avait trouvé un écho politique auprès du Bloc québécois, qui s'est engagé à veiller à ce qu'il n'y ait plus de nouvelle brèche dans le système de gestion de l'offre du Canada. Mais l'engagement politique d'un parti minoritaire à la Chambre des communes constitue-t-elle une garantie suffisante ? Outre le secteur du lait, les secteurs de l'acier et surtout de l'aluminium n'ont pas accueilli avec enthousiasme le nouvel ALENA.

Les industriels de l'aluminium et de l'acier insatisfaits, le secteur de l'automobile rassuré

Le 13 mars 2020, alors que la Chambre des communes ratifiait l'ACEUM à la suite des États-Unis et du Mexique, l'industrie de l'aluminium exprimait de fortes inquiétudes sur l'absence d'une entente règlementaire trilatérale incorporée dans le texte de l'accord, portant sur les exemptions temporaires des droits de douane imposés par les États-Unis au cours des négociations en mai 2019. La ministre canadienne des Affaires étrangères, Chrystia Freeland, en charge des négociations pour le Canada, s'était réjouie d'annoncer la levée des tarifs américains à l'importation d'aluminium canadien sans toutefois préciser de date. Le secteur de l'acier restait toutefois dans l'attente, observant avec perplexité les tensions douanières non résolues entre les États-Unis et le Canada durant l'été 2020, jusqu'à la levée par l'administration Trump des tarifs douaniers exceptionnels sur l'acier et l'aluminium en septembre 2020, à la suite d'une entente bilatérale avec le Canada. Cependant, pour le Syndicat des travailleurs de l'aluminium, l'industrie de l'aluminium n'a pas été protégée lors des négociations de l'ACEUM. Il estime que l'aluminium a été sacrifié au profit du secteur de l'acier. Le Mexique est accusé, notamment par

⁴⁸ F. Lévesque et D. Cameron, « Enjeux agricoles : la pilule d'avoir servi de monnaie d'échange n'est pas passée », *La Presse Canadienne*, 19 octobre 2019.

l'Association de l'aluminium du Canada, d'utiliser de l'aluminium de Chine et d'ailleurs pour fabriquer ses pièces automobiles au détriment de l'aluminium canadien. Ces récriminations de l'industrie de l'aluminium – qui pèse lourd dans la production industrielle du Québec – ont été vigoureusement reprises par les partis politiques québécois présents à la Chambre des communes. C'est ainsi que Yves-François Blanchet, le chef du Bloc québécois déclarait : « J'avise le gouvernement [...] si quelqu'un pense que le Bloc québécois va voter en faveur d'un traité qui sacrifie l'aluminium québécois, ce sera non »⁴⁹. Le 13 mars 2020, le Canada ratifiait l'ACEUM sans qu'un accord ne soit clairement trouvé.

Le secteur canadien de l'automobile, par contre, a accueilli le nouvel ALENA comme une opportunité, voire une avancée en matière de compétitivité, devant permettre une réorganisation des chaînes de valeurs régionales dans laquelle le Canada n'était pas perdant. Le nouvel accord consolide en effet la continentalisation de la production automobile en Amérique du nord, avec la hausse des règles d'origine et des volumes d'exportation vers les États-Unis des véhicules exemptés de droits de douane. Le nivellement vers le haut des salaires des travailleurs de certaines chaînes de production et l'imposition d'un minimum de valeur-travail à 16 dollars de l'heure, permet de limiter les accusations de concurrence déloyale adressées au Mexique, tout en accélérant l'harmonisation progressive des coûts de production – notamment les coûts salariaux – qui affectent les emplois industriels aux États-Unis et au Canada. Si ces dispositions amoindrissent la portée économique de l'avantage salarial mexicain pour les industriels, les coûts salariaux au Canada et aux États-Unis demeureront relativement plus élevés au sein des usines d'assemblages.

Conclusion

Dans un contexte de défiance vis-à-vis du libre-échange aux États-Unis, la négociation de l'ACEUM par Washington avait pour ambition stratégique et politique d'obtenir du Canada et du Mexique le maximum de concessions possibles, afin de réduire leurs excédents commerciaux réalisés avec les États-Unis. L'atmosphère de cette renégociation a été marquée par la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine, par les tensions commerciales avec le Japon et l'UE et par la mobilisation des tarifs douaniers comme arme de pression commerciale. Le motif de sécurité nationale brandi par Donald Trump pour remettre en cause l'ALENA s'est traduite par une politique commerciale américaine belliqueuse, avec un retour marqué à un bilatéralisme agressif et une distanciation des États-Unis du système multilatéral de régulation du commerce international dont l'OMC est une pièce maîtresse. La renégociation de l'ACEUM s'est illustrée par un retour en force de la défense des intérêts nationaux, affichés comme objectifs prioritaires d'un libre-échange nord-américain au rythme de la doctrine *America First*. Les points saillants des négociations ont mis en lumière la volonté des États-Unis de prioriser leurs intérêts nationaux et la coopération réglementaire entre États parties, plutôt que la quête d'une autonomie collective consolidée par une régionalisation institutionnelle plus aboutie. L'arsenal protectionniste des tarifs douaniers, appliqués sous motif de sécurité nationale, a permis aux États-Unis de s'appuyer sur des rapports de forces clairement asymétriques, pour glisser dans l'ACEUM des dispositifs réglementaires plus américano-centrés. L'ACEUM traduit ainsi une intégration hémisphérique centrée sur les États-Unis, avec une mise en surveil-

⁴⁹ L. Dib, « L'ACEUM modifié : l'industrie de l'aluminium inquiète », *La Presse Canadienne*, 10 décembre 2019.

lance des ambitions commerciales du rival chinois dans l'espace nord-américain. Par ailleurs, l'ACEUM a été accueilli de façon contrastée au sein des États parties. Si des secteurs comme l'automobile sont encouragés dans la continentalisation de leurs chaînes de valeurs, si les droits des travailleurs sont renforcés, si l'environnement est mieux considéré et si les règles d'origines sont consolidées, les producteurs laitiers, les industriels de l'aluminium et de l'acier canadiens restent amers et prudents. Face à des États-Unis sur l'offensive, le Canada a fait le choix d'une stratégie de résilience, aux côtés d'un Mexique vigilant et sur la défensive. De fait, la renégociation de l'ALENA aura donné l'occasion aux dynamiques concurrentielles d'intégration régionale de se déployer. L'intergouvernementalisme a été privilégié par les États-Unis dans leur stratégie néo-protectionniste d'alliances stratégiques, alors que le Canada a mis en avant les acquis de l'intégration des marchés en Amérique du nord et le Mexique a défendu les bénéfices mutuels de la régionalisation des chaînes de production.

En définitive, malgré l'agenda néo-protectionniste de l'administration Trump, les innovations réglementaires de l'ACEUM, notamment en matière de coopération réglementaire, de commerce numérique ou de marchés publics, indiquent clairement que la montée des velléités protectionnistes renforcées par la pandémie mondiale de la COVID-19, bien que forte, ne l'emportera pas sur la transnationalisation des chaînes de valeurs qui s'affirment comme une tendance lourde de la globalisation économique.

Bibliographie

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, « Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce », Annexe 1A, Article XXI, Recueil des traités des Nations unies, vol. 1867, 1994, p. 188.

Agence des services frontaliers du Canada, « Tarif des douanes », 2020-2, chapitre 4, 2020.

Arès, Mathieu, Éric Boulanger et Éric Mottet (dir.), *La guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au XXI^e siècle*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2021.

Arès, Mathieu, « Automobile », *Chronique commerciale américaine*, CEIM, vol 12, n° 2, 2019, p. 4-7.

Benessaïeh, Afef, « Le débat sur les effets sociaux du libre-échange », *Continentalisation*, Cahier de recherche du CEIM, n° 96-7, 1996.

Blanchfield, Mike, « ALENA: les produits laitiers entrent dans l'arène », *La Presse canadienne*, 25 septembre 2017.

Brunelle, Dorval, « L'effet des accords de commerce sur les normes du travail : quelques pistes de recherche », dans Michèle Rioux, Christian Deblock et Laurent Viau (dir.), *L'ALENA conjugué au passé, au présent et au futur. L'intégration régionale 3.0 et les défis de l'interconnexion*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2015.

Corvarrubias, Alex V., « Mexico competitive advantage in NAFTA: A case of social dumping? A view from the Automotive Industry », Red Itiam/Colson, 2017, 24 p. En ligne : <http://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/2017/MEXICO/mexico_competitive_advantage_in_nafta_-_a_case_of_social_dumping_.pdf>.

Crane, David, « Accord Canada États-Unis Mexique (ACEUM) », *L'encyclopédie canadienne*, 2020.

Dattu, Riyaz, Peter Glossop, Gajan Sathananthan et Shalu Atwal, « L'Accord États-Unis-Mexique-Canada : aperçu de ce qui change et de ce qui ne change pas », *Osler*, 2 octobre 2018. En ligne : <<https://www.osler.com/fr/ressources/transfrontaliers/2018/l-accord-etats-unis-mexique-canada%C2%A0-apercu-de-ce-qui-change-et-de-ce-qui-ne-change-pas>>.

Dattu, Riyaz, Gajan Sathananthan et Nithya Anand, « Tarifs américains sur l'acier et l'aluminium : des liens en matière de sécurité nationale justifient une exemption canadienne permanente », *Osler*, 2018.

Dattu, Riyaz, Peter Glossop, S. Pavic et Nithya Anand, « Le Canada dévoile ses objectifs prioritaires à l'autre de la négociation de l'ALENA », *Osler*, 2017.

Département du commerce, « The Effect of Imports of Iron Ore and Semi-Finished Steel on the National Security », Bureau of Export Administration, Washington DC, octobre 2001, 37 p. En ligne : <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/section-232-investigations/81-iron-ore-and-semi-finished-steel-2001/file>.

Département du commerce, « Fact sheet: Section 232 investigations: the effect of imports on the national security », Bureau of Industry and Security, Washington DC, 2007.

Département du commerce, « International Trade in Goods and Services », United States Census Bureau. Données en ligne : <https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2019pr/12/index.html>

Deblock, Christian, « Donald Trump, fossoyeur de l'internationalisme libéral américain », *Note de recherche du CEIM*, 2020, 15 p.

Deblock, Christian et Michèle Rioux, « Humaniser le commerce : avancées récentes en matière de travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis », *Regard sur le travail*, n° 6, 2009, p. 2-18.

Dib, Lina, « L'ACEUM modifié : l'industrie de l'aluminium inquiète », *La Presse Canadienne*, 10 décembre 2019.

Dufour, Geneviève, « Produits laitiers », *Chronique commerciale américaine*, CEIM, vol 12, n° 2, 2019, p. 3-4.

Gagné, Gilbert, « Recours commerciaux et culture », *Chronique commerciale américaine*, CEIM, vol 12, n° 3, 2019, p. 9.

Gouvernement du Canada, « Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) : Résumé des résultats atteints », Affaires mondiales Canada, Ottawa, 2020. En ligne :

<<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/summary-sommaire.aspx?lang=fra>>.

Jinnah, Sikina et Jean-Frédéric Morin, *Greening Through Trade: How American Trade Policy has Impacted Environmental Protection Abroad*, Cambridge, The MIT Press, 2020.

Laurens, Noémie, « De l'ALENA à l'ACEUMC : quels progrès et quelles lacunes pour la protection de l'environnement », *Note de recherche du CEPCI*, 2019, 9 p. En ligne : <https://www.cepci.hei.ulaval.ca/sites/cepci.hei.ulaval.ca/files/nlaurens_note_de_recherche_cepci_0.pdf>.

Lequeux, Vincent, « L'économie européenne et l'euro », *Toute l'Europe*, 21 mai 2020. En ligne : <<https://www.touteurope.eu/economie-et-social/l-economie-europeenne-et-l-euro/>>.

Lévesque, Fannie et Daphné Cameron, « Enjeux agricoles : la pilule d'avoir servi de monnaie d'échange n'est pas passée », *La Presse Canadienne*, 19 octobre 2019.

Lipkus, Nathaniel et Jaymie Maddox, « Guide de renseignements utiles sur la PI dans l'Accord États-Unis-Mexique-Canada », *Osler*, 2 octobre 2018. En ligne : <<https://www.osler.com/fr/ressources/transfrontaliers/2018/guide-de-renseignements-utiles-sur-la-pi-dans-l-accord-etats-unis-mexique-canada>>.

Martin, Eric et Andrew Mayeda, « Trumps tweets no steel break for Canada without a “new & fair” NAFTA deal », *The Financial Post*, 5 mars 2018.

Parkin, Angela, « Stratégie du Canada pour les accords de libre-échange : l'AECG avec l'UE étant conclu, on se tourne vers l'Asie », *Global Trade Magazine*, 3 mars 2017.

Polaski, Sandra, « Enforcement of Labor Obligations in the USMCA », Statement submitted to the U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means Subcommittee on Trade, Washington DC, 22 mai 2019, 9 p. En ligne : <<https://docs.house.gov/meetings/WM/WM04/20190522/109520/HHRG-116-WM04-Wstate-PolaskiS-20190522.pdf>>.

O'Hara, Jonathan, Robert Wisner et Mark Resnick, « Peu importe son nom, l'AEUMC est le nouvel ALENA », *McMillan bulletin sur le commerce international*, 10 mars 2018. En ligne : <<https://mcmillanvantage.com/fr/peu-importe-son-nom-laeumc-est-le-nouvel-alena/>>.

Radio-Canada, « Trudeau salue l'ACEUM, “un accord qui renforce la classe moyenne” », 18 juin 2018.

Sathanathan, Gajan et Nithya Anand, « Tarifs américains sur l'acier et l'aluminium: des liens en matière de sécurité nationale justifient une exemption canadienne permanente », *Osler*, 4 juin 2018. En ligne : <<https://www.osler.com/fr/ressources/transfrontaliers/2018/tarifs-americains-sur-l-acier-et-l-aluminium-des-liens-en-matiere-de-securite-nationale-justifient>>.

Schultz Michael, Kristin Dziczek, Bernard Swiecki et Yen Chen, « Trade Briefing: Consumer Impact of Potential U.S. Section 232 Tariffs and Quotas on Imported Automobiles & Automotive Parts », *Center for Automotive Research*, 2018, 17 p. En ligne : <<https://www.centerforautomotivere.com/research/Trade-Briefing-Consumer-Impact-of-Potential-U.S.-Section-232-Tariffs-and-Quotas-on-Imported-Automobiles-&Automotive-Parts>>.

[//www.cargroup.org/wp-content/uploads/2018/07/NADA-Consumer-Impact-of-Auto-and-Parts-Tariffs-and-Quotas_July-2018.pdf](http://www.cargroup.org/wp-content/uploads/2018/07/NADA-Consumer-Impact-of-Auto-and-Parts-Tariffs-and-Quotas_July-2018.pdf).

Sinclair, Scott, « Canada's Track Record Under NAFTA Chapter 11: North American Investor-State Disputes to January 2018 », *Canadian Centre for Policy Alternatives*, 16 janvier 2018, 48 p. En ligne : <<https://www.policyalternatives.ca/nafta2018>>.

Weekes, John M., Darrel H. Pearson, Lawrence E. Smith et Margaret M. Kim, « ALENA 2.0 : approfondir l'impact de l'ACEUM/USMCA sur les intervenants du secteur énergétique canadien », *Energy Regulation Quarterly*, vol. 7, n° 1, 2019.

Wells, Guy-Philippe, « Le commerce électronique », *Chronique commerciale américaine*, CEIM, vol. 12, n° 3, 2019, p. 9-11.

Zini, Sylvain, « Humaniser la globalisation. Les États-Unis et les chapitres sur le travail dans les accords commerciaux », *Revue Interventions économiques*, n° 49, 2014, 19 p.

Zini, Sylvain, « Les clauses sociales dans les partenariats intercontinentaux : la perspective nord-américaine », dans Joël Lebullenger et Christian Deblock (dir.), *Génération TAF-TA*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, p. 265-276

Zini, Sylvain, « Travail », *Chronique commerciale américaine*, vol. 12, n° 2, 2019, p. 12-13.

Annexe I – Les grandes dates de l'ALENA et de l'ACEUM

Dates	Évènements	Acteurs
1 ^{er} juillet 2020	Entrée en vigueur de l'ACEUM	États-Unis, Canada, Mexique
13 mars 2020	Ratification de l'ACEUM par le Canada	Chambre des communes du Canada
19 décembre 2019	Ratification de l'ACEUM par les États-Unis	Congrès américain
10 décembre 2019	Signature à Mexico de la mouture finale de l'ACEUM (amendée par le Congrès américain). Ratification de l'ACEUM par le Mexique	Robert Lighthizer, représentant au commerce des États-Unis ; Chrystia Freeland, ministre des Affaires étrangères du Canada ; Jesús Seade Kuri, secrétaire d'État pour l'Amérique du Nord, ministère des Relations extérieures du Mexique
23 avril 2019	Opposition syndicale américaine	Le patron de l'AFL-CIO, principal syndicat américain, affirme son opposition à la ratification de l'ACEUM estimant que le gouvernement mexicain ne tiendra pas ses promesses en matière de réformes du travail
30 novembre 2018	Signature de l'ACEUM à Buenos Aires en marge du sommet du G20.	Donald Trump, président des États-Unis ; Justin Trudeau, Premier ministre du Canada ; Enrique Pena Nieto, Président du Mexique
20 septembre 2018	Annnonce d'un nouvel accord entre les États-Unis, le Canada et le Mexique pour remplacer l'ALENA	
27 août 2018	Donald Trump annonce avoir conclu « un très bon accord » commercial avec le Mexique	
28 juin 2018	Le Canada annonce à son tour des taxes sur les produits américaines (acier, aluminium, whisky, ketchup, jus d'orange, bateaux à voile et à moteur, tondeuses à gazon, etc.)	Justin Trudeau
5 juin 2018	Le Mexique publie une liste de produits américains taxés en guise de représailles (viande de porc, whisky, fromages, pommes, raisons, etc.)	Enrique Pena Nieto
Mai 2018	Washington annonce des tarifs	

	sur ses importations d'acier (25 %) et d'aluminium (10 %). Le Canada et le Mexique portent plainte devant l'OMC	
Aout 2017	Donald Trump impose la renégociation de l'ALENA	
1 ^{er} janvier 1994	Entrée en vigueur de l'ALENA	États-Unis, Canada, Mexique

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca



Auteur

Brice Armel Simeu, doctorant, département de science politique, Université du Québec à Montréal

simeu_tagno.brice_armel@uqam.ca