

Présentation de l'ACÉUM, l'Accord Canada–États-Unis–Mexique

Un peu plus haut, un peu plus loin

Volume 12, numéro 2, mars 2019

Résumé analytique

Le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation a tenu récemment une conférence sur les principales transformations proposées par l'Accord Canada–États-Unis–Mexique qui a été conclu l'automne dernier. Nous vous livrons ici un résumé des présentations données par les experts provenant de l'Université de Sherbrooke, l'Université Bishop, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Ils traitent des principaux changements proposés par cet accord qui doit remplacer l'ALÉNA, « le pire accord jamais signé par les États-Unis » selon le Président Trump.

Contenu

Produits laitiers	2
Automobile.....	4
Investissement.....	7
Recours commerciaux et culture	9
Commerce numérique	9
Travail.....	11
Bonnes pratiques de réglementation	14
Exceptions et dispositions générales	16
La ratification de l'accord	18

Produits laitiers

Geneviève Dufour

Université de Sherbrooke

L'ACÉUM prévoit de nouvelles dispositions touchant au commerce des produits laitiers entre le Canada et les États-Unis. Plus précisément, 1) il accorde de nouvelles parts de marchés aux producteurs de lait américain ; 2) il abolit les classes 6 et 7 ; 3) il plafonne la quantité de poudre de lait écrémé que le Canada peut exporter à l'étranger, et 4) il impose des obligations considérables en matière de transparence.

Nouvelles parts de marché.

On s'y attendait, le Canada a consenti à laisser entrer davantage de produits laitiers en franchise de droit de douane. En tout, 14 catégories de produits laitiers sont touchées totalisant un accès de 3,59 % et représentant 100 000 tonnes de produits laitiers. Les concessions sont étalées sur une période de six ans. Ensuite, l'Accord prévoit une augmentation annuelle des quantités d'un pour cent pendant treize ans. Si on considère l'AECG et le PTPGP, les producteurs de lait du Québec calculent que le Canada a consenti à ouvrir l'équivalent de 8,4 % de sa production et de sa transformation, ce qui représenterait une perte de revenu de plus de 450 millions de dollars représentant 41 000 \$ par ferme¹.

Abolition des classes 6 et 7.

Le Canada devra faire en sorte que les classes 6 et 7, y compris les prix qui leur sont associés, soient éliminées six mois après l'entrée en vigueur de l'Accord (Annexe 3-A-3, par. 3). En outre, à l'intérieur de ce même délai, le Canada devra aussi s'assurer que les produits visés par les classes 6 et 7 soient reclassés, et que le prix afférant reflète leur utilisation finale (par. 4). La formule de détermination du prix est prévue dans les dispositions suivantes. Essentiellement, on prévoit que le prix des ingrédients visés seront basés sur le prix américain de la poudre de lait écrémé moins la marge de transformation canadienne. À noter qu'avant l'ACÉUM, les prix étaient la plupart du temps basés sur le prix américain. Cette disposition n'apparaît donc pas des plus problématiques. Toutefois, ces classes de lait, issue d'un accord privé entre les transformateurs et les producteurs de lait, visaient pourtant à rendre compétitifs les solides non gras (SNG)² face à la forte concurrence des produits similaires importés des États-Unis. 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 (PLÉ) entraient depuis quelques années en franchise de droit de douane. Dès lors, les PLÉ canadiennes, soumises au prix de la gestion de l'offre, n'arrivaient pas à trouver preneurs auprès des transformateurs. Cette obligation d'abolition fonde en grande partie la colère des producteurs de lait à travers le pays, dans la mesure où ceux-ci tentaient depuis des années d'interpeller le gouvernement du Canada sur les effets de l'erreur de classification des PLÉ et plus particulièrement du lait diaphyltré par l'ASFC, qui avait mené à une sortie de crise par une entente privée entre les producteurs et les transformateurs.

¹ Producteurs de lait du Québec, « Gestion de l'offre et ententes commerciales », en ligne. <http://lait.org/wp-content/uploads/2018/12/GESTION_OFFRE_FINAL.pdf>.

² Plus précisément, on parle ici de la poudre de lait écrémée (HS040210), du concentré protéique (HS040490) et du lait infantile (HS190110).

L'abolition des classes 6 et 7 risque dès lors d'encourager les transformateurs à utiliser davantage de SNG américains. Dès lors, nos producteurs risquent de se retrouver en situation de surplus.

Plafonnement des exportations.

L'ACÉUM impose aussi au Canada d'autolimiter ses exportations mondiales de PLÉ en assujettissant tout dépassement à l'imposition d'une surtaxe de 0,54 \$/kg (par. 7 à 9). Afin d'opérationnaliser cette mesure, le Canada devra fournir aux États-Unis des données mensuelles sur ses exportations mondiales de PLÉ. L'annulation des classes 6 et 7, et le plafonnement des exportations de PLÉ auront un impact majeur sur la manière dont les producteurs de lait pourront écouler leur surplus de SNG et à terme, pourraient avoir un impact sur notre production de beurre.

Obligation de transparence.

Finalement, l'Annexe 3-A-3 sur le lait prévoit des obligations de transparence extrêmement précises, détaillées et nombreuses (par. 10 à 13). Elles visent à éviter qu'une nouvelle entente puisse être conclue entre entités privées de manière à contourner l'abolition des classes de lait et le plafonnement des exportations. En effet, l'ACÉUM ne se contente pas d'exiger une obligation de notification de toute modification réglementaire comme le font normalement les autres accords de libre-échange. Les dispositions de l'article 3-A-3 exigent du gouvernement canadien 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'ACÉUM ont été contournées. Le gouvernement canadien doit aussi notifier, à l'avance, toute modification au régime du lait, aux autorités américaines afin de leur permettre de tenir des consultations et de participer dans le processus réglementaire.

De toute évidence, le secteur du lait a fait les frais des négociations. Pourtant, les États-Unis affichaient un surplus commercial net de 445 millions de dollars en matière de produits laitiers avec le Canada en 2016³. Le président Trump en a néanmoins fait un de ses chevaux de bataille, probablement afin de courtiser ses électeurs du Wisconsin et d'autres États producteurs de produits laitiers. En cas d'entrée en vigueur de l'ACÉUM, le secteur du lait devra se réorganiser afin de faire face à la concurrence des produits américains, entre autres pour commercialiser ses solides non gras et pour fournir les renseignements découlant des obligations de transparence.

³ Selon la Commission canadienne du lait et les statistiques du gouvernement du Canada : Producteurs de lait du Québec, « Gestion de l'offre et ententes commerciales », en ligne. <http://lait.org/wp-content/uploads/2018/12/GESTION_OFFRE_FINAL.pdf>.

Automobile

Mathieu Arès⁴

Université de Sherbrooke

Dressant un bilan du premier mandat du président Obama, son vice-président Joe Biden concluait ainsi : « Bin Laden est mort, GM est vivant »⁵. Il n'avait pas tort. L'aide massive des États-Unis et du Canada avait ainsi permis aux grands de l'automobile américains de surmonter la pire crise du secteur et d'éviter leurs faillites et de préserver des milliers d'emplois. Dès 2012, avec une production régionale nord-américaine de 15,8 millions de véhicules, la production avait atteint son niveau de pré-crise, et a même continué à progresser pour atteindre un sommet de tous les temps en 2016, avec 18,17 millions de véhicules produits cette année-là (tableau 1). Quoi qu'il en soit, si les États-Unis ont retrouvé leur niveau de production de pré-crise dès 2013 et que le secteur mexicain a depuis le vent dans les voiles, doublant son niveau de production durant la période, le Canada n'a guère retrouvé son dynamisme et enregistre toujours une perte de production annuelle d'environ 600 000 véhicules par rapport à 2007. Il demeure que pour les trois pays, le secteur revêt un caractère stratégique : en 2017, le secteur fournissait ainsi de l'emploi à 137 000 Mexicains, à environ 160 000 Canadiens et à plus de 950 000 Américains.

	Canada	États-Unis	Mexique	ALÉNA
2007	2,58	10,78	2,10	15,46
2008	2,08	8,67	2,17	12,92
2009	1,49	3,51	1,56	6,56
2010	2,07	7,74	2,34	12,15
2011	2,14	8,66	2,68	13,48
2012	2,46	10,34	3,00	15,80
2013	2,38	11,07	3,05	16,50
2014	2,39	11,66	3,37	17,42
2015	2,28	12,10	3,57	17,95
2016	2,37	12,20	3,60	18,17
2017	2,20	11,19	4,07	17,46
2018	2,00	10,99	3,90	16,00

Source: International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (OICA), <http://www.oica.net/category/production-statistics/2018-statistics/>

Cela dit, tout n'est pas au beau fixe et le dynamisme retrouvé du secteur automobile nord-américain n'a pas complètement dissipé les appréhensions des travailleurs de l'automobile, notamment ceux des États industriels du pourtour des Grands Lacs, pour qui mondialisation et l'ALÉNA, n'est souvent synonyme que de précarisation de l'emploi. C'est dans ce terreau, à force

⁴ Je tiens à remercier Charles Bernard pour son aide sur le plan de la recherche.

⁵ Joe Biden (6 septembre 2012), DNC 2012 - Joe Biden Full Speech - Bin Laden is Dead, GM is Alive, <https://www.youtube.com/watch?v=cId3mFpmwiw>

d'arguments démagogiques et de demi-vérités, souvent racistes et injurieux, que le candidat Trump fera le procès de l'ALÉNA et du Mexique (et plus tard du Canada) et gagnera dans ces États traditionnellement acquis au parti démocrate (si Hilary Clinton avait gagné qu'un seul des États du « rust belt », elle serait présidente des États-Unis). Le secteur automobile sera ainsi un des secteurs, sinon le secteur, clés de la renégociation de l'ALÉNA.

Il existe donc une forte dichotomie entre les travailleurs de l'automobile aux États-Unis et par extension au Canada d'un côté et l'industrie au sens corporatif de l'autre, pour qui l'ALÉNA a permis de forts gains de productivité en favorisant le déploiement de ses chaînes de valeurs sur l'ensemble de l'Amérique du Nord, notamment au Mexique. Ainsi, selon les syndicats américains, non seulement le déficit sectoriel américain envers le Mexique est-il passé de 3,6 à 68,9 milliards de dollars américains entre 1993 et 2016, sous l'ALÉNA le nombre d'usines d'assemblage de véhicules légers a diminué aux États-Unis et au Canada, mais a fortement cru au Mexique passant de 9 à 17 au Mexique.

Sans toutefois être faux, cela n'en renvoie pas moins une image limitée de la restructuration du secteur depuis la dernière décennie⁶. Elle ne tient pas compte du recours grandissant aux fournisseurs et sous-traitants spécialisés et du commerce intra-industrie et intra-firme qui caractérise désormais le secteur. En ce sens, une automobile fabriquée dans l'un ou l'autre des trois partenaires et vendue aux États-Unis contiendrait entre 47 et 85 % de contenu américain⁷. Elle ne tient pas plus en compte le fait que selon le Center for Automotive Research, 87 % des pertes d'emplois dans le secteur automobile proviendraient des changements technologiques et non de la délocalisation des usines. Ou encore, que le dynamisme du secteur au Mexique provient également de l'installation d'usines d'assemblage de producteurs européens et asiatiques, toutes les grandes firmes étant maintenant présentes au Mexique. Ce serait ainsi près de 90 % des investissements en capital pour la production de véhicules légers au Mexique qui proviendraient de manufacturiers hors de l'ALÉNA. Mais, ces arguments techniques n'auront guère de poids aux yeux du président Trump du moins jusqu'à tard dans le processus de renégociation de l'ALÉNA.

La renégociation dans le secteur automobile sera pour l'essentiel une question bilatérale entre des 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. C'est ainsi que dans ce secteur le Canada se cantonnera largement au rôle de spectateur, et cela pour trois grandes raisons. D'abord, le secteur automobile est l'un des rares secteurs de la renégociation où les récriminations canadiennes envers le Mexique rejoindront celles des États-Unis, l'accent étant mis sur l'avantage salarial mexicain, vu également comme l'une des causes du déclin du secteur au Canada. Puis, comme le soulignait Guy Lachapelle, il est très mal aisé pour le Canada de pouvoir dicter les règles lorsque le secteur se compose pour l'essentiel de firmes étrangères, notamment américaines⁸. Enfin, il faut rappeler que le Canada ne consomme qu'environ 20 % de sa production de véhicules, la part du lion allant aux

⁶ M. Angeles Villarreal and Ian F. Fergusson (24 mai 2017) The North American Free Trade Agreement (NAFTA), Congressional Research Service, 7-5700 www.crs.gov R42965, <https://fas.org/sgp/crs/row/R42965.pdf>

⁷ Matthew Philips and Cristina Lindblad (26 janvier 2016), « Trump Threatens to Undo NAFTA's Auto Alley », Bloomberg.

⁸ Le seul grand producteur sous contrôle canadien est la firme Magna International, un très important fabricant de pièces et de composantes.

exportations vers les États-Unis (12 % dans le cas du Mexique)⁹. Ceci dit, le Canada se joindra au Mexique pour dénoncer à la fois les demandes irréalistes en matière de contenu américain et « l'insulte », selon le premier ministre Trudeau, de recourir à la clause de sécurité nationale de l'ALÉNA pour imposer unilatéralement des tarifs de 25 % et 10 % sur l'acier et l'aluminium, des matières de base essentielles dans la production automobile (tant le Mexique que le Canada font de la suppression de ces derniers une condition sine qua non leur ratification respective de l'ACÉUM).

Le tableau 3 présente les demandes initiales des États-Unis telles qu'elles ont été rapportées dans les médias et recueillies par John Holmes de l'université Queen's. Il s'agit donc d'une liste à la fois non officielle et non exhaustive

Tableau 3. Les demandes initiales de l'administration Trump
Règles d'origine : qualification pour le traitement de tarifs préférentiels <ul style="list-style-type: none"> • De 62,5 à 85 % de production régionale pour les véhicules, les moteurs et les transmissions • De 60 à 85 % des composantes d'une liste de composantes (29 catégories) • De 50 à 72,5 % pour certaines autres composantes
Traçabilité <ul style="list-style-type: none"> • De 29 catégories des composantes hors ALÉNA à toutes les autres composantes incluant l'acier, l'aluminium et les textiles.
Production aux États-Unis <ul style="list-style-type: none"> • 50 % de contenu américain dans les véhicules fabriqués au Canada et au Mexique et exportés aux États-Unis
Source: John Holmes (7 février 2018) NATA and the Automotive Industry, 61 st Annual ECCO Conference, Automotive Policy Research Centre, Queen's University, PWP, https://aprc.mcmaster.ca/sites/default/files/pubs/holmes-presentation-edco-february-2018.pdf

L'ACÉUM ne dédit pas de chapitre spécifique au secteur automobile, les dispositions se retrouvant un peu partout dans les sections concernant le commerce des biens. L'accord ne présente pas de hausse de tarifs, que ce soit sur les véhicules ou sur les intrants et les composantes. Toutefois, on retrouve un important appendice (l'appendice 4-B) qui énonce les dispositions relatives aux règles d'origine spécifiques s'appliquant aux produits automobiles. En fait, à un premier regard, l'ACÉUM n'introduit que deux grands changements. D'un côté, les règles d'origine ont été effectivement raffermies passant progressivement de 62,5 % à 75 % en 2023 : mais, la très controversée demande de 50 % de contenu américain dans les véhicules importés des partenaires a été abandonnée. D'un autre côté, l'ACÉUM innove en introduisant un minimum de teneur en valeur-travail dans la qualification des règles d'origine d'un véhicule. Ainsi, l'article 7 de l'annexe 4-B crée l'obligation aux parties de certifier qu'une part de la production d'un véhicule a été assurée par des travailleurs à salaires élevés. Les seuils passant progressivement de 30 lors de l'entrée en vigueur de l'accord à 40 %, le 1er janvier 2023, où trois ans après l'entrée en vigueur, la date la plus éloignée étant priorisée. Le calcul de la valeur-travail y est également détaillé, que ce soit de la fabrication (de 15 points à 25 points du total), de la recherche et développement

⁹ Angeles Villarreal and Ian F. Fergusson, op.cit.

(d'au plus 10 points du total) ou de l'assemblage (5 points du total). Enfin, dans un premier temps, l'accord définit le salaire élevé à une rémunération moyenne de 16 \$ É.-U./h (art. 7, par.3).

En guise de conclusion, si l'ALÉNA dans le domaine de l'automobile visait et, il faut le dire, a eu pour effet de créer une régionalisation du secteur à l'échelle continentale sur la base des avantages comparés des trois partenaires, la position initiale de l'administration Trump découlait d'une tout autre vision. Le « free trade » laissant place au « fair trade » à la sauce Trump. Stratégie de négociation visant à rendre les partenaires sur la défensive ? Peut-être ? Mais, nous venons de le voir, une lecture rapide du contenu de l'Accord États-Unis, Mexique, Canada (ACÉUM) dans le secteur ne permet de conclure qu'à une demi-victoire de l'administration Trump, et encore largement symbolique. C'est plutôt du côté de l'industrie qu'il faut voir des gagnants : aucune des différentes mesures modifiant sérieusement l'organisation régionale de la production et les chaînes de valeurs nord-américaines. Au mieux, avec l'imposition de minimum de valeur-travail et de salaire élevé à 16 \$ É.-U./h, l'avantage salarial mexicain est amoindri, mais demeure, les coûts salariaux au Canada et aux États-Unis demeurant généralement plus élevés, notamment dans les usines d'assemblages finales. En fait, l'ACÉUM renforce même l'idée d'un bloc régional en élevant les règles d'origine vis-à-vis les producteurs hors ALÉNA, quitte au passage à contrevenir directement aux règles de l'OMC.

Investissement

Charles-Emmanuel Côté
Université Laval

L'investissement est un sujet qui connaît d'importants changements avec l'ALÉNA 2.0. Le chapitre 11 sur l'investissement est assurément l'un des plus connus de l'actuel ALÉNA, en raison des importantes controverses qu'il a vues naître du fait des contestations de mesures environnementales par des entreprises privées contre le Canada, mais aussi contre les États-Unis et le Mexique. Ces controverses ne sont pas étrangères aux modifications significatives qui lui sont apportées — à la demande du gouvernement américain — dans le nouveau chapitre 14 sur l'investissement de l'ALÉNA 2.0. Les règles matérielles prescrivant les normes de protection des investissements étrangers sont certes reconduites. On retrouve en effet les mêmes clauses du traitement national, de la nation la plus favorisée, du traitement juste et équitable et de l'expropriation directe et indirecte, mais sans les innovations juridiques de l'AECG ou du PTPGP pour protéger le droit de légiférer de l'État. En revanche, le mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État (RDIE) qui est à l'origine des controverses passées est complètement abandonné par le Canada dans ses rapports avec les États-Unis et le Mexique. Il s'agit a priori d'un gain pour le Canada, qui a été poursuivi 26 fois par des investisseurs américains depuis 1994 (CNUCED 2019). À noter qu'un régime transitoire de trois ans est prévu afin de maintenir temporairement l'accès au RDIE pour les investissements réalisés avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA 2.0. À la demande du gouvernement mexicain sortant, le RDIE a été maintenu entre les

États-Unis et le Mexique, afin d'éviter l'annulation d'importantes réformes réglementaires effectuées dans ce pays dans certains secteurs-clés de l'économie, comme le pétrole, l'électricité et

les télécommunications. En outre, un RDIE plus léger est maintenu entre ces deux pays dans tous les autres secteurs de l'économie, mais seulement à l'égard de la violation de quelques règles matérielles du chapitre, dont surtout la clause d'expropriation limitée à l'expropriation directe. L'historique chargé du traitement des biens américains au Mexique au début du siècle dernier peut aussi expliquer ce maintien partiel du RDIE.

L'abandon du RDIE par le Canada constitue un changement important dans l'ALÉNA 2.0 dont il convient d'évaluer sommairement les conséquences. D'abord, il faut rappeler que le RDIE reste en vigueur dans les relations entre le Canada et le Mexique, puisqu'il est prévu par le chapitre sur l'investissement du PTPGP. Le véritable changement réside donc dans les relations entre le Canada et les États-Unis. L'abandon du RDIE risque fort bien de ne pas signifier 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. La voie directe de l'arbitrage entre ces investisseurs et le Canada n'existant plus, c'est la manière dont ces différends se manifestent qui changera. Il est possible d'imaginer quatre nouvelles voies pour la manifestation de ces différends. Premièrement, les entreprises américaines désireuses d'investir au Canada pourraient le faire indirectement par le truchement d'une société-écran ou d'une filiale établie dans un État tiers avec lequel le Canada a conclu un accord d'investissement prévoyant le RDIE. Elles bénéficieront ainsi du RDIE prévu par ces accords, sous réserve des restructurations corporatives abusives ou d'une éventuelle clause de refus des avantages, qui permet précisément de bloquer les réclamations des sociétés-écrans. Deuxièmement, comme le chapitre 14 de l'ALÉNA 2.0 prévoit toujours des règles de fond en matière d'investissement, les États-Unis pourraient eux-mêmes déposer une plainte contre le Canada pour violation de ces dispositions dans le cadre de son mécanisme interétatique de règlement des différends, voire dans un autre forum international. Cette repolitisation du règlement des différends relatifs à l'investissement soulève toutefois une série de questions juridiques quant à son application, dont celle de savoir si les recours internes des investisseurs doivent être préalablement épuisés. Troisièmement, il demeurerait possible pour l'investisseur et le Canada de consentir à soumettre un différend à l'arbitrage moyennant un compromis spécifique à cette fin ; la Nouvelle-Zélande adopte d'ailleurs explicitement cette approche dans le PTPGP avec certains États. Enfin, les investisseurs américains pourraient aussi saisir les tribunaux canadiens de leur réclamation, mais le comportement du Canada se mesurera alors au droit canadien et non aux règles matérielles fixées par l'ALÉNA 2.0. Ce contentieux mettra en lumière la portée de la protection offerte par droit canadien, en l'absence d'une garantie constitutionnelle du droit de propriété dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Cet abandon du RDIE par le Canada met aussi en lumière l'incohérence de sa politique juridique extérieure en matière d'investissement. Dans sa pratique conventionnelle récente, le Canada embrasse toutes les approches existantes, sans ligne directrice claire, même dans ses rapports avec des pays développés. Il abandonne le RDIE avec les États-Unis dans l'ALÉNA 2.0. Il innove par la création d'un tribunal permanent en matière d'investissement avec l'Union européenne dans l'AECG. Il reconduit le modèle classique de RDIE avec l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande dans le PTPGP, tout comme dans tous ses traités bilatéraux avec des pays en développement. Le Canada s'est manifestement plié de bonne grâce aux demandes de ses partenaires, sans définir une position claire quant au RDIE. Cet abandon du RDIE pourrait aussi avoir des échos dans le dossier de la difficile ratification de l'AECG dans plusieurs États membres de l'Union européenne. Comme l'une des principales pierres d'achoppement à cette ratification est le chapitre sur l'investissement de l'AECG et le RDIE, les parlementaires européens ne

manqueront pas de constater que le Canada n'a pas jugé indispensable ce mécanisme dans l'ALÉNA 2.0. Ils s'interrogeront sans doute sur sa nécessité dans l'AECG. Le manque de cohérence de la politique canadienne ne sera d'aucune aide pour fournir une réponse à cette question.

Sources

CNUCED, Investment Dispute Settlement Navigator, en ligne : <https://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/CountryCases/35?partyRole=2> (visité le 12 mars 2019).

Recours commerciaux et culture

Gilbert Gagné

Université Bishop

Deux éléments de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) ont résulté de l'insistance du Canada et ont toujours déplu aux Américains. Ce sont le chapitre 19 relatif au règlement des différends en matière de droits antidumping et compensateurs et l'exemption des industries culturelles. En conséquence, ceux-ci ont donné lieu à des craintes quant à leur maintien dans le cadre de la renégociation de l'ALÉNA. Pour ce qui est du chapitre 19, celui-ci a, pour l'essentiel, été maintenu en l'état. Des groupes spéciaux binationaux de règlement des différends pourront encore, avec pouvoir exécutoire, décider de la légalité des déterminations finales des instances administratives nationales en matière de droits antidumping et compensateurs.

Quant à l'exemption des industries culturelles, la principale crainte était de savoir si l'exemption générale des industries culturelles des dispositions de l'ALÉNA renégocié allait s'appliquer au domaine numérique. C'est le cas. L'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACÉUM), ou ALÉNA 2.0, maintient les dispositions déjà existantes qui exemptent les industries culturelles. En plus, tout différend relatif aux industries culturelles ne pourra désormais être examiné qu'en vertu des dispositions de règlement des différends de l'ACÉUM. Un tel recours ne pourra qu'établir si une mesure faisant l'objet d'un différend renvoie à une mesure touchée par l'exemption et si les mesures de représailles pouvant être adoptées ont un effet commercial équivalent.

Commerce numérique

Guy-Philippe Wells

UQAM

L'ACÉUM est le troisième accord commercial plurilatéral contenant un chapitre sur le commerce électronique que le Canada conclut depuis quatre ans, après l'Accord économique et commercial global (AECG) et le Partenariat transpacifique (PTPGP). Signe des temps, notons que l'on parle maintenant de commerce numérique et non plus de commerce électronique.

Lorsque l'on évoque la modernisation des accords commerciaux, l'introduction de dispositions sur le commerce numérique est généralement identifiée comme étant l'un des principaux objectifs de l'exercice. Des chapitres des trois accords, celui de l'ACÉUM est celui qui va le plus loin dans l'encadrement du commerce numérique. Le chapitre de l'AECG propose un esprit de coopération en la matière, sans que des engagements contraignants soient pris par les Parties. Ceux du PTPGP et de l'ACÉUM reposent sur le chapitre sur le commerce électronique développé par les États-Unis depuis le début des années 2000 dans les accords commerciaux bilatéraux qu'ils ont conclus.

Le chapitre des accords américains prévoit généralement : i) un engagement à ne pas imposer de droits de douane sur les produits numériques ; ii) que les mesures touchant l'offre de services transmis ou exécutés par voie électronique sont soumises aux obligations contenues dans les chapitres sur le commerce transfrontalier des services, les investissements et les services financiers et sont sujettes aux exceptions prévues à ces chapitres ; iii) le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement national pour les produits numériques ; iv) et plusieurs autres dispositions plus techniques.

L'ACÉUM reprend l'essentiel de ces ingrédients et voit l'introduction de nouvelles dispositions sur la localisation des données informatiques, la régulation sur la protection des données personnelles, la cybersécurité, les données ouvertes, l'interdiction d'obliger le transfert de codes sources et la responsabilité légale des services informatiques interactifs face aux contenus qu'ils proposent.

Le chapeau du commerce numérique devient de plus en plus large et touche à des enjeux qui ne se limitent pas au commerce, mais à des questions qui relèvent souvent davantage de la politique intérieure des États. L'accord ne les empêche pas d'adopter 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.

En parallèle, le 25 janvier dernier, en marge du forum de Davos, 76 États ont publié une déclaration commune réitérant leur volonté d'entamer des négociations sur la régulation du « commerce électronique » dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les États-Unis, la Chine, l'Union européenne et le Canada font partie des promoteurs de ces négociations alors que l'Inde et la quasi-totalité du continent africain s'y opposent. Cette déclaration fait écho à la stratégie par palier adoptée par les États-Unis au début des années 2000 qui visait à disséminer leurs normes et principes en la matière à l'aide d'accords bilatéraux et plurilatéraux en premier lieu, puis de viser leur transfert au niveau multilatéral. Cette dernière marche ne sera toutefois pas si facile à gravir, des acteurs importants à l'OMC tels que l'Inde et presque tout le continent africain semblent peu disposés à collaborer, eux qui restent amers sur les fruits du cycle de Doha.

D'autres voix estiment que l'OMC n'est pas nécessairement le bon lieu pour établir la régulation sur la protection des données personnelles, la cybersécurité, les données ouvertes, etc. Les enjeux soulevés par ces questions ne relèvent pas uniquement du commerce, mais ont des impacts importants dans une foule d'autres domaines.

Il demeure que l'importance qu'est appelé à prendre le commerce numérique constitue un incitatif majeur à l'établissement de règles qui l'encadreront, règles qui feront évidemment des gagnants et des perdants. Les États-Unis ont une bonne longueur d'avance sur les autres États

quant à la compréhension de leurs intérêts et à l'établissement d'une stratégie pour les faire valoir. Autant l'Union européenne que les autres pays industrialisés semblent jusqu'à maintenant confinés au rôle de spectateurs dans une pièce où l'industrie américaine du numérique et son gouvernement jouent tous les rôles, font la mise en scène et assurent la production. Le Canada ne fait pas exception et, mise à part l'exclusion des industries culturelle dont on comprend encore bien mal la portée dans l'univers numérique, on peine à saisir quelle est la stratégie du gouvernement canadien à ce sujet, si seulement elle existe.

Travail

Sylvain Zini
UQAM

Depuis la signature de l'ALÉNA, les États-Unis et le Canada ont pris l'habitude d'inclure des dispositions juridiques pour lier les accords commerciaux au respect d'un certain nombre de droits des travailleurs. Que cela soit dans le cadre d'un accord parallèle (comme l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail associé à l'ALÉNA) ou encore sous la forme d'un chapitre dans l'accord, ces dispositions font partie intégrante des négociations commerciales d'un nombre toujours plus grand de pays et de régions du monde. Avant d'analyser le contenu spécifique du chapitre sur le travail de l'ACÉUM, revenons brièvement sur les caractéristiques des modèles américains et canadiens.

De l'ANACT au PTPGP

L'histoire des clauses sociales nord-américaines commence avec la signature d'un accord parallèle à l'ALÉNA : l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT). Cette clause sociale n'a pas tenu ses promesses. Le secrétariat doté d'un mandat exclusivement axé sur la coopération a été fermé. Par ailleurs, les multiples plaintes issues de la société civile n'ont jamais réussi à se rendre jusqu'à un panel arbitral. En bref, les procédures et le contenu de l'accord rendaient l'application des principes impossible. Malgré toutes ces limites, le Canada a misé sur la continuité jusqu'en 2008. Il a négocié un accord « parallèle » pratiquement identique avec le Chili (1997) et un autre avec le Costa Rica (2002).

Toutefois, depuis au début des années 2000, un certain nombre d'innovations ont vu le jour dans les clauses négociées par les États-Unis et le Canada. Suite à l'accord entre les États-Unis et la Jordanie, les États-Unis ont opté pour la mise en place d'un chapitre directement intégré dans le texte de l'accord de libre-échange¹⁰. Par ailleurs, presque tous les accords signés après 1998 par les États-Unis et le Canada font référence à la déclaration relative aux droits fondamentaux au travail de l'OIT. Notons par ailleurs qu'en 2008, les États-Unis ont substantiellement renforcé les exigences reliées au chapitre sur le travail. Dans les deux cas, c'est avec le Pérou que le nouveau modèle a été mis en œuvre. Par ailleurs, afin de pallier l'incapacité chronique à faire respecter

¹⁰ Le Canada fera de même à partir de 2008. Toutefois, il a conservé une annexe faisant figure d'accord parallèle jusqu'à la signature de l'accord avec la Corée signé en 2014. Depuis lors, le Canada a intégré l'intégralité des dispositions sur le travail dans un chapitre.

les droits des travailleurs, et en lien avec l'accord commercial signé, le gouvernement américain a négocié avec le gouvernement colombien la mise en place d'un « plan d'action concernant le droit du travail en Colombie » en 2011 dont l'objectif était de fixer des balises d'une réforme législative et administrative du droit du travail.

Lancées depuis 2009, les négociations d'un accord commercial de grande ampleur entre le Canada et l'Union européenne symbolisent le nouvel engouement pour les partenariats intercontinentaux. Des chapitres spécifiques sur le travail et l'environnement ont été inclus, devancés d'un chapitre introductif consacré au développement durable. Parmi les innovations de cet accord du point de vue canadien, notons les suivantes : la création d'un forum permanent de la société civile amené à revoir les dispositions du chapitre sur le travail au besoin ; la volonté d'infléchir ses partenaires à ratifier les conventions de l'OIT en faisant par ailleurs une référence explicite à ces instruments ; toutefois, le règlement des litiges marque clairement la prédominance de l'approche européenne, le débouché de tout arbitrage ne prévoyant aucune pénalité.

À l'étude du texte « final » du chapitre sur le travail du partenariat transpacifique global et progressiste il ressort une très forte ressemblance avec celui que les États-Unis appliquent depuis 2008, ce qui trahit l'influence des États-Unis. Toutefois, le PTPGP va plus loin que les accords précédents. Un article inédit insiste sur l'abolition du travail forcé dans les chaînes de valeur. Une clause autorise par ailleurs les pourvoyeurs de marchés publics à prendre en considération le respect des droits des travailleurs dans la dévolution de contrats. Enfin, même si les États-Unis se sont retirés, ces derniers avaient insisté pour inclure des lettres d'ententes et des plans de « cohérence » dans le domaine du travail auprès de trois partenaires : Brunei, le Vietnam et la Malaisie.

L'ACÉUM : reprise et amélioration des innovations précédentes...

L'ACÉUM intègre en général les innovations énumérées dans la section précédente. À ce titre, le contenu normatif est bien plus substantiel que celui de l'ANACT. Parmi les éléments repris des accords précédents, relevons les plus importants : l'intégration des dispositions sur le travail dans un chapitre intégré à l'accord et assujéti au mécanisme de règlement des différends général de l'accord ; la référence explicite à deux déclarations de l'OIT¹¹ ; la mise en place d'un mécanisme de plainte et de consultations plus simple et plus efficace que celui inclus dans l'ANACT ; enfin, la clause dans le chapitre sur les marchés publics du PTPGP a été intégrée dans l'ACÉUM.

Par ailleurs, nous pouvons noter un certain nombre d'innovations ou de dispositions prometteuses. Une section est consacrée à l'interdiction du travail forcé. Si elle avait déjà été incluse dans le PTPGP, cette nouvelle version est plus forte dans la mesure où l'on parle d'une interdiction à utiliser des intrants fabriqués à partir de travail forcé :

Les Parties reconnaissent l'objectif consistant à éliminer toute forme de travail forcé ou obligatoire, y compris le travail forcé ou obligatoire des enfants. En conséquence, chacune des Parties interdit, par les mesures qu'elle estime appropriées, l'importation sur son territoire de produits provenant d'autres sources et

¹¹ En plus de la déclaration de 1998, le texte fait référence à la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, à l'image des accords canadiens signés depuis 2008.

issus, en entier ou en partie, du travail forcé ou obligatoire, y compris du travail forcé ou obligatoire des enfants. (Article 23.6.1)

Par ailleurs, l'accord inclut des nouvelles dispositions visant à « lutter contre la violence contre les travailleurs » (Article 23.7) ; à défendre un meilleur respect des droits des travailleurs migrants (Article 23.8) ; ainsi qu'à « [l]utter contre la discrimination en milieu de travail » (Article 23.9).

S'appuyant sur les précédents de l'Accord États-Unis Colombie ainsi que sur les annexes au PTPGP, le chapitre est doté d'une annexe exigeant du Mexique une réforme des pratiques en milieu de travail ayant pour but d'assurer l'exercice des droits syndicaux sur le territoire de ce pays.

Le Mexique : a) 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 [...] (Annexe 23-A)

Par ailleurs, dans le cadre du chapitre sur les règles d'origine, l'accord prévoit d'obliger la production du secteur automobile à mettre en place un salaire horaire minimal de 16 dollars des EUA dans toute l'Amérique du Nord, chose totalement inédite à ce jour (chap. 4-B, art. 7,3).

Enfin, et pour pallier l'échec relié à la plainte des États-Unis contre le Guatemala, la « juridiction » de l'accord s'est considérablement accrue en ce sens que les secteurs ou entreprises concernées par les clauses du chapitre sont toutes celles qui entrent en concurrence avec les entreprises participant au commerce et non plus uniquement celles qui sont directement concernées par les exportations.

Il est entendu qu'une renonciation ou une dérogation a lieu « d'une manière qui a un effet sur le commerce ou l'investissement entre les Parties » si elle concerne : 1) une personne ou un secteur qui produit un produit 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 produits 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).

... Et de nombreuses lacunes

Un certain nombre de dimensions du chapitre sur le travail restent toutefois insatisfaisantes et marquent clairement des reculs comparativement à des accords précédemment signés. Tout d'abord, l'ACÉUM manque de références explicites aux conventions internationales de l'OIT. Si la référence aux déclarations est pertinente, une référence aux conventions (comme dans le cas de l'AÉCG) 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. Alors que l'AÉCG avait abouti à un forum annuel de la société civile dans lequel gouvernement et acteurs non gouvernementaux doivent se rencontrer, rien de tel n'existe dans le nouvel accord nord-américain. Enfin, alors que l'ANACT était doté d'un secrétariat permanent, aucune institution de ce type n'est prévue dans l'ACÉUM.

Pour conclure

En bref, l'ACÉUM surpasse largement le contenu de l'ANACT. Les dispositions juridiques sont plus mordantes, l'accès en MRD est plus facile et le contenu juridique plus solide. Toutefois, une référence aux conventions de l'OIT et une participation de la société civile plus institutionnalisée aurait pu garantir l'émergence d'un précédent surpassant tous les accords déjà existants. Enfin, il faut souligner deux éléments fondamentaux conditionnant le futur de ce chapitre. Premièrement, si le texte « final » a été dévoilé, nous pouvons constater que le processus de ratification risque d'être des plus épineux. L'arrivée d'une majorité démocrate à la Chambre des représentants des États-Unis laisse toutefois une garantie que le contenu du chapitre sur le travail ne devrait pas être revu à la baisse d'ici une éventuelle ratification. Deuxièmement, même si le contenu du chapitre est prometteur, l'épreuve des faits sera le seul moyen de juger si les innovations mises en place auront un effet positif sur le respect des droits des travailleurs en Amérique du Nord.

Pour en savoir plus :

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* 6 (2009): 2-18.

Zini, Sylvain. « Humaniser la globalisation. Les États-Unis et les chapitres sur le travail dans les accords commerciaux ». *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, n° 49 (2014). <http://interventionseconomiques.revues.org/2259>.

Zini, Sylvain. « Les clauses sociales dans les partenariats intercontinentaux : la perspective nord-américaine ». In *Génération TAFTA*, par Joel Lebullenger et Christian Deblock, 265-76, Presses universitaires de Rennes. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2018.

Bonnes pratiques de réglementation

Christian Deblock*
UQAM

Qu'il s'agisse des méga-accords ou des accords comme l'AECG, conclu entre le Canada et l'UE, du Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), de l'ACÉUM ou d'autres encore, tous ont pour centralité la coopération réglementaire, autrement dit l'interopérabilité des systèmes réglementaires. Prenons les trois accords récemment signés par le Canada, tous trois ont des chapitres spécifiques. L'AECG a deux chapitres, l'un sur la « réglementation intérieure » (12) et l'autre sur la « coopération en matière de réglementation » (21). Le PTPGP comporte un chapitre (25), intitulé « cohérence en matière de régulation ». Et l'ACÉUM en a deux : un sur les « obstacles techniques au commerce » (11) et un autre sur les « bonnes pratiques de réglementation » (28). L'approche, la méthode et les institutions varient, par contre, d'un accord à l'autre.

* Extrait révisé d'un chapitre à paraître, « les nouveaux accords commerciaux régionaux ». L'auteur remercie Guy-Philippe Wells pour sa collaboration.

Sur l'approche, tout d'abord. Les États-Unis privilégient la cohérence et les bonnes pratiques en matière de réglementation. L'ACÉUM est à cet égard très clair : « L'application de bonnes pratiques de réglementation peut aider à mettre en place des approches en matière de réglementation compatibles entre les Parties, et à réduire ou à éliminer les exigences réglementaires contradictoires, inutilement lourdes ou qui font double emploi. De bonnes pratiques de réglementation sont également essentielles à une coopération efficace en matière de réglementation. » (art. 28,2). Il en va de même dans le PTPGP : on y parle de cohérence. Par contre, dans l'AECG et sous l'influence de l'UE, on parle de coopération et dans la liste des quatre objectifs visés, le tout premier est de « contribuer à la protection de la vie, de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux ou à la préservation des végétaux et à la protection de l'environnement. » (art. 28,3)

Sur le plan de la méthode, ensuite. Le débat réglementaire privilégie de façon générale le dialogue entre les agences, s'appuie sur les rapports d'experts et, si possible, réfère aux normes internationales. Par contre, l'AECG, là encore sous l'influence de l'UE, aborde la coopération dans le cadre d'une démarche volontaire, et ce chaque fois que ce sera « mutuellement bénéfique ». Elle laisse aussi une large place au dialogue, à la comparaison, à l'examen des différences et à la concertation, y compris avec les acteurs de la société civile. Les États-Unis privilégient, quant à eux, l'approche technique et la mise en place d'un cadre procédural très détaillé et, en fin de compte, fort contraignant. Le chapitre 28 de l'ACÉUM, d'une longueur de 17 pages, détaille l'ensemble des procédures à suivre, incluant la consultation et la coordination internes, la qualité et la clarté de l'information disponible, la formation des groupes d'experts, les études d'impact, la publication et le suivi des rapports, etc.

Enfin, sur le plan institutionnel et sur celui des engagements, l'approche de l'UE demeure prudente. Ainsi, dans l'AECG, si l'utilité de la coopération réglementaire est clairement reconnue et vise à « 1. prévenir et éliminer les obstacles inutiles au commerce et à l'investissement ; 2. améliorer les conditions de la compétitivité et de l'innovation, y compris en cherchant à assurer la compatibilité, la reconnaissance d'équivalence et la convergence des réglementations ; et 3. promouvoir des processus réglementaires transparents, efficaces et efficaces (...) », cela doit se faire « sans limiter la capacité de chaque Partie à mener à bien ses propres activités réglementaires, législatives et politiques ». Cette coopération doit se faire dans le cadre d'un Forum particulier.

À l'inverse, les objectifs sont beaucoup plus tranchés dans l'ACÉUM : la coopération vise « à prévenir, à réduire ou à éliminer les différences réglementaires inutiles pour faciliter le commerce et promouvoir la croissance économique, tout en maintenant ou en améliorant les normes de santé et de sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement. » Le mécanisme procédural est plus contraignant, y compris en cas de réformes réglementaires, relève d'un comité spécifique, le « Comité sur les bonnes pratiques de réglementation », et tout en « reconnaissant qu'il est souvent possible de trouver une solution mutuellement satisfaisante sans avoir recours au règlement des différends », l'ACÉUM ouvre malgré tout la porte au mécanisme de règlement des différends : « une Partie exerce son discernement pour déterminer s'il serait utile de recourir au règlement des différends prévu au chapitre 31 » (art. 28,20).

Un des objectifs du Partenariat transpacifique était d'établir les règles de l'économie mondiale du XXI^e siècle. Sur le plan réglementaire, il n'allait pas aussi loin que l'AECG, mais la démarche projetée s'en démarquait déjà nettement. Les choses sont devenues plus claires encore dans l'ACÉUM, les États-Unis imposant au Mexique et au Canada leur approche. Le problème de la convergence réglementaire n'en est pas réglé pour autant, le débat portant désormais sur la méthode à suivre, mais aussi avec, désormais, en arrière en fond une grande inconnue : la Chine.

Exceptions et dispositions générales

Richard Ouellet
Université Laval

Si l'ACÉUM est à la fois classique et singulier par son contenu et par sa forme, cela est particulièrement vrai de son chapitre 32 qui contient ses « Exceptions et dispositions générales ».

Court chapitre de 13 pages et 12 articles, le chapitre 32 est un amalgame de calques et/ou de renvois à des instruments juridiques internationaux éprouvés et de dispositions originales, sans précédent aux contours et aux effets qui ne seront pas toujours commodes à définir.

Les articles 32.1 à 32,7 constituent la section A du chapitre, les exceptions. L'article 32.1 s'intitule « Exceptions générales ». Il est une réécriture de l'article 2101 de l'ALÉNA et intègre dans l'ACÉUM les exceptions de l'article XX du GATT et de l'article XIV de l'AGCS. Il ne reprend toutefois pas les précisions de l'article 2101 concernant l'application par les Parties des mesures nécessaires pour assurer le respect de lois et règlements qui ont trait à la santé, à la sécurité et à la protection des consommateurs. L'article 32.2 relatif aux « Intérêts essentiels de sécurité » est très différent de l'article 2102 de l'ALÉNA qui s'intitule « Sécurité nationale » et qui est une copie de l'article XXI du GATT. L'article 32.2 n'est pas pour autant une innovation. Il est à peu de mots près une copie de l'article 29.2 du PTPGP qui lie déjà le Canada et dont le texte avait été négocié alors que les États-Unis participaient toujours aux négociations des termes de cet accord. L'article 32.3 sert essentiellement à régler les cas d'incompatibilité entre l'ACÉUM et les conventions fiscales intervenues entre les Parties. Il s'agit d'une nouvelle mouture de l'article 2103 de l'ALÉNA. Il en reprend l'essentiel des règles de fond, mais modifie la procédure suivie par les Parties en cas d'incompatibilité. Il en va de même pour l'article 32.4 qui porte sur les « Mesures de sauvegarde temporaires ». Cet article est très proche de l'article 2104 de l'ALÉNA qui s'intitule « Balance des paiements ». L'article 32.5 de l'ACÉUM portant sur les « Droits des peuples autochtones » est quant à lui tout à fait nouveau. On n'en trouve pas d'équivalent dans l'ALÉNA, dans le PTPGP ni dans l'AECG. Il est assurément l'un des fruits de l'Agenda progressiste que promeut l'actuel gouvernement du Canada dans les négociations d'accords commerciaux régionaux dans lesquelles il est engagé. Cet article prévoit que, moyennant le respect de conditions formulées dans les mêmes termes que celles du paragraphe introductif de l'article XX du GATT, une Partie n'est empêchée d'appliquer « une mesure qu'elle juge nécessaire pour remplir ses obligations légales à l'égard des peuples autochtones ». Une note infrapaginale précise que, « dans le cas du Canada, les obligations légales comprennent les obligations reconnues et confirmées par

l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ou celles établies dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale conclues entre un gouvernement central ou régional et les peuples autochtones ». L'article 32.6 sur les « Industries culturelles » vise à reprendre l'exception qui prévalait dans l'ALÉNA et qui s'appliquait par l'effet combiné de l'article 2106 et de l'annexe 2106 de l'ALÉNA ainsi que l'article 2005 de l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis. Le libellé de ce nouvel article vise toutefois apparemment à modifier quelque peu le sens et l'étendue qu'a l'exception sur les industries culturelles dans l'ALÉNA. La définition d'« industrie culturelle » que l'on trouve à l'article 32.6 est à peu de choses près celle que l'on trouve à l'article 2107 de l'ALÉNA. Bien que le nouveau texte ne soit pas beaucoup plus clair ni convaincant que celui de l'ALÉNA à cet égard, le gouvernement canadien assure que la nouvelle définition d'« industrie culturelle » englobe le numérique.

La section B du chapitre 32 de l'ACÉUM renferme les « Dispositions générales ». L'article 32.7 portant sur la divulgation de renseignements est une réécriture de l'article 2105 de l'ALÉNA. L'article 32.8 sur la « Protection des renseignements personnels » est nouveau. Son libellé ne révèle pas une intention des Parties d'en faire un article contraignant, mais plutôt un cadre de collaboration et de coopération quant à la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel. Cet article renvoie à des instruments adoptés au Conseil de l'OCDE et par l'APEC. L'article 32.9 sur l'« Accès à l'information » recourt à un vocabulaire plus ferme. Il exige des Parties qu'elles maintiennent un cadre juridique qui permet aux personnes physiques d'avoir, sous réserve de conditions raisonnables prévues dans la loi, accès aux dossiers détenus par le gouvernement central. Ces conditions d'accès doivent, pour les personnes physiques des autres Parties, être appliquées en conformité avec les principes de non-discrimination. De toutes les dispositions dont il est question dans le présent texte, c'est l'article 32.10 qui, de loin, a fait couler le plus d'encre jusqu'à maintenant. Cet article prévoit des conditions d'information et de notification pour toute Partie à l'ACÉUM qui s'engage dans « des négociations en vue de conclure un accord de libre-échange avec un pays n'ayant pas une économie de marché ». L'article va loin et laisse à chaque Partie la possibilité de définir dans sa législation sur les recours commerciaux quel pays n'a pas une économie de marché. Encore plus, le paragraphe 5 de l'article prévoit que :

« Si 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. »

D'aucuns n'hésitent pas à qualifier ce paragraphe de clause d'expulsion. Il y a fort à parier que l'article 32.10 deviendra une source de préoccupation majeure pour le gouvernement canadien si, une fois l'affaire Huawei passée et les tensions avec la Chine dissipées, il entame des pourparlers avec l'Empire du Milieu en vue de conclure un accord d'intégration économique.

Les deux dernières dispositions du chapitre 32 sont propres au Mexique dans le cas de l'article 32.11 et au Canada dans le cas de l'article 32.12. L'article 32.11 est plutôt inusité. Il prévoit que, pour certains chapitres portant sur l'investissement, les services et les entreprises publiques et les monopoles, le Mexique se réserve le droit d'appliquer des mesures pour lesquelles il n'a pas formulé de réserves dans l'ACÉUM, mais qui sont conformes aux réserves et exceptions dont peut profiter le Mexique aux termes d'autres accords, dont l'Accord sur l'OMC, voire des accords qui ne sont pas encore en vigueur. L'article 32.12 prévoit quant à lui qu'une décision prise par le Canada relativement à l'autorisation d'un investissement en vertu de la Loi sur

Investissement Canada n'est pas soumise aux dispositions du chapitre 31 sur le règlement des différends entre États. Une telle soustraction des décisions relatives à l'autorisation des investissements en territoire canadien a plusieurs pendants, autant dans des accords de libre-échange que dans des accords de protection et de promotion des investissements étrangers (APIE).

Classique sur certains enjeux, très novateurs sur d'autres, le chapitre 32 de l'ACÉUM n'a pas fini de soulever des débats entre les Parties, mais aussi entre les observateurs du commerce international.

La ratification de l'accord

Erick Duchesne
Université Laval

Avec la signature de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACÉUM) le 30 novembre 2018, les joutes politiques se réorientent vers les territoires nationaux. L'accord devrait voguer librement dans les enceintes canadiennes et mexicaines, alors qu'elle naviguera en eaux troubles aux États-Unis. Il est toutefois peu probable que les Canadiens et Mexicains ratifient l'ACÉUM, sans une mise au rancart des tarifs douaniers américains sur leurs produits de l'acier et de l'aluminium. La balle proverbiale est nettement dans le camp américain.

La ratification et la mise en œuvre au Canada et au Mexique : rien n'est coulé dans l'acier et l'aluminium

Au Mexique, pays de droit civil, la ratification et la mise en œuvre d'un traité international sont soumises à un processus accéléré et unique, dont la compétence incombe au Sénat. Avec une coalition majoritaire le soutenant au Sénat, il ne fait aucun doute que Andrés Manuel Lopez Obrador ajoutera son imprimatur à la loi prévoyant l'entrée en vigueur de l'ACÉUM. Cette ratification devra cependant être devancée par l'adoption d'un ensemble de réformes visant à améliorer les droits des travailleurs avant l'ajournement de son Congrès le 30 avril 2019. Le président mexicain s'est montré favorable à de telles mesures et il est à prévoir que le processus de ratification l'ACÉUM se mettra en branle à la reprise des activités sénatoriales le 1^{er} septembre 2019. Lopez Obrador a cependant affirmé à plusieurs reprises que cela ne se produira que si les États-Unis lèvent leurs tarifs sur les importations mexicaines d'acier et d'aluminium d'ici cette date.

Le gouvernement canadien est plus ambivalent sur l'éventualité d'une ratification et de la mise en œuvre de l'accord, si les Américains maintiennent leurs tarifs sur ces deux produits, au titre de l'article 232 sur la sécurité nationale.¹² Le texte de l'accord a fait l'objet d'un dépôt en chambre le 1^{er} décembre 2018, en prévision de l'introduction du projet de loi à partir du 18 mars 2019. Selon un scénario où les tarifs douaniers américains sur l'acier et l'aluminium étaient levés d'ici

¹² CBC News, Canada could delay ratification of new NAFTA until U.S. metals tariffs are lifted : Garneau, 21 février 2019, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/politics/macnaughton-steel-aluminum-tariffs-1.5028408>

quelques semaines, l'accord pourrait recevoir le sceau royal avant les prochaines élections fédérales.

La ratification et la mise en œuvre aux États-Unis

La ratification et la mise en œuvre de l'ALÉNA 2.0 sont sujettes à un processus beaucoup plus complexe et incertain aux États-Unis, dans un climat politique marqué par la méfiance et la défiance. Avec l'extension par le congrès du Bipartisan Trade Priorities and Accountability Act of 2015 au mois de mai 2018, les deux chambres ont jusqu'au 30 juin 2021 pour ratifier et assurer la mise en œuvre de l'ACÉUM par un vote à majorité simple. Ce processus, communément appelé la « voie rapide », ne permet aucun amendement au projet de loi. Le 29 janvier 2019, selon ce qui est prévu par le processus de la voie rapide, le représentant au commerce américain a informé le Congrès au sujet des lois nationales qui doivent être modifiées pour les rendre conformes avec l'adoption de l'ACÉUM. Ce document d'à peine six pages pourrait nous laisser croire que les Américains n'auront à faire que quelques concessions à leurs partenaires nord-américains, suivant la mise en œuvre de l'ACÉUM, et que son adoption ne devrait être qu'une formalité. Ce serait sans compter sur les hautes tensions politiques qui divisent l'exécutif et le législatif. Bien que le processus de la voie rapide ne prévoit pas d'examens formels de l'accord par les comités du Congrès détenant cette responsabilité, le comité « voies et moyens » de la Chambre et le comité des finances du Sénat peuvent procéder à des « mock markups », exercice informel d'examen des clauses de l'ACÉUM. Cette étape de la voie rapide ne prévoit pas de limite de temps pour l'examen des dossiers, ce qui signifie que le sort de l'ACÉUM est déterminé par la bonne volonté du Congrès de procéder à son examen informel. Une fois cette étape franchie, la mise en œuvre de l'accord peut se faire à l'intérieur de 90 jours où le Congrès est en session.

Même si le processus de mise en œuvre semble être assez bien encadré, les accords commerciaux, même lorsqu'une certaine harmonie règne entre l'exécutif et le législatif, tendent toujours à provoquer une certaine frénésie au Congrès et la réécriture de l'ALÉNA ne fera pas exception. Les membres du Congrès, particulièrement les élus démocrates, s'arment déjà d'une longue liste de jérémiades, demandant, entre autres, des modifications aux chapitres touchant le travail et l'environnement. Craintifs de toutes victoires pour le président Trump, pouvant lui mettre du vent dans les voiles en prévision des élections présidentielles de 2020, certains élus démocrates laissent même flotter l'idée de l'abrogation du processus de la voie rapide pour la ratification de l'ACÉUM. Cette mesure draconienne signifierait fort probablement la mort de l'accord.

Conclusion : un scénario de l'Alénapocalypse ?

Le président Trump n'est pas entièrement démuni face à l'obstruction démocrate au Congrès. Dès la signature de l'ACÉUM, il a menacé d'utiliser l'article 22.05 de l'ALÉNA pour accélérer la ratification de l'accord et mettre de la pression sur les membres du Congrès. Le cas échéant, l'invocation de l'article 22.05 enverrait un signal aux gouvernements canadiens et mexicains de l'intention de Washington de se retirer de l'ALÉNA après ce préavis de six mois. On se retrouverait alors dans un vide juridique dont l'issue serait imprévisible.

Direction

Christian Deblock, professeur titulaire au département de science politique de l'UQAM et directeur de recherche du CEIM.

Rédaction

Guy-Philippe Wells, chercheur associé au CEIM.

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

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 :

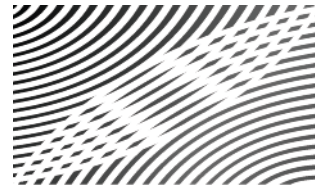
Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca



CEIM