



Point de rupture :

Ce que le Canada doit envisager
pour sauver l'ALENA



Point de rupture : Ce que le Canada doit envisager pour sauver l'ALENA

Washington et Ottawa vivent l'hiver le plus froid qu'elles ont connu depuis plusieurs décennies. Ces conditions glaciales illustrent bien l'état des nouvelles négociations de l'ALENA entre les États-Unis, le Canada et le Mexique. Alors qu'on s'attend de plus en plus à ce que le président Donald Trump sonne le retrait des États-Unis de l'accord commercial, les parties ne s'entendent toujours pas sur cinq priorités découlant du programme America First (les États-Unis d'abord) de M. Trump. Nous nous pencherons sur les pierres d'achoppement sur lesquelles les négociations pourraient buter, déterminerons dans quelle mesure le Canada tient à chaque point et tenterons de voir s'il existe des solutions à l'impasse.

Quelles demandes des États-Unis le Canada juge-t-il inacceptables à l'heure actuelle ?

1. **Resserrement des règles d'origine du secteur automobile au profit des États-Unis**
2. **Mise sur pied d'un marché public fondé sur un dollar pour chaque dollar versé, ce qui donnerait aux entreprises américaines un accès beaucoup plus grand au marché canadien**
3. **Élimination du mécanisme binational de règlement des différends qui évite aux exportateurs canadiens d'avoir à porter leurs litiges commerciaux devant les tribunaux américains**
4. **Introduction d'une clause crépusculaire qui mettrait un terme à l'ALENA tous les cinq ans, ce qui susciterait de l'incertitude à long terme relativement à l'accord commercial**
5. **Démantèlement du système de gestion de l'offre canadien, en particulier dans le secteur des produits laitiers**

Dates à retenir en 2018

Du 21 au 29 janvier

Sixième ronde de négociations de l'ALENA

Alors que la fenêtre politique pour faire d'importantes concessions s'amenuise du fait que le Mexique entre en année électorale et que des élections de mi-mandat auront lieu à l'automne aux États-Unis, cette ronde de négociations qui se tiendra à Montréal pourrait bien être décisive.

26 janvier

M. Trump se rend à Davos...

Le président rencontrera l'élite mondiale des affaires.

30 janvier

... puis livrera son premier discours sur l'état de l'Union

Quelques jours plus tard, M. Trump fera état des priorités de l'administration au chapitre de la politique commerciale pour 2018.

1 avril

Première date butoir pour prolonger la TPA

Si l'administration entend prolonger la Trade Promotion Authority, elle doit envoyer au Congrès un premier avis avant cette date. La TPA est un outil juridique qui permet à l'administration de présenter au Congrès un accord 2.0 de l'ALENA qu'il peut accepter ou rejeter, mais qu'il ne peut modifier.

1 juillet

Expiration de la TPA

La TPA expirera à cette date.

1 juillet

Élections au Mexique

Le choix des Mexicains pourrait entraîner une politique commerciale du pays totalement différente.

6 novembre

Élections de mi-mandat

Tous les sièges de la Chambre des représentants et un tiers des sièges du Sénat seront renouvelés. La perte par le Parti républicain de la majorité dans l'une des chambres pourrait nuire à la capacité du président de modifier la politique commerciale.



Règles d'origine : Une demande sans précédent

Les États-Unis souhaitent que les règles d'origine de l'ALENA stimulent la production manufacturière en Amérique du Nord, et plus précisément aux États-Unis. Les discussions se sont concentrées sur les exigences plus strictes de contenu dans le secteur automobile. À l'heure actuelle, l'ALENA prévoit que 62,5 % des composants d'un véhicule automobile doivent provenir de l'Amérique du Nord pour éviter les tarifs douaniers. Les États-Unis veulent relever ce seuil à 85 %, tout en précisant qu'au moins 50 % des composants doivent provenir des États-Unis. Washington plaide aussi pour accroître les exigences de traçabilité des pièces en vue de réduire l'inclusion de matériaux comme l'acier chinois, offert à des tarifs préférentiels.

Les exigences de contenu des États-Unis pourraient finir par leur nuire. En raison de la complexité de la production, certaines entreprises pourraient simplement augmenter la production à l'étranger et décider d'exporter des composants plus légers, voire des véhicules assemblés, en Amérique du Nord en se prévalant d'un simple tarif d'importation, comme le tarif de la nation la plus favorisée de l'OMC, qui s'établit en moyenne à 3,5 % (ou à 2,5 % pour la plupart des véhicules légers).

Le Canada s'oppose au seuil de contenu des États-Unis et ne devrait tolérer qu'un faible renforcement des exigences actuelles de contenu global nord-américain. Les exigences de contenu en provenance d'un pays en particulier vont à l'encontre de la libéralisation des échanges commerciaux, car elles visent clairement à accroître la production de l'un des signataires, au lieu de stimuler les investissements et la production de toutes les parties. La chaîne d'approvisionnement du secteur automobile en souffrirait, ce qui serait particulièrement néfaste aux échanges commerciaux entre les États-Unis et le Mexique. Selon les estimations, les véhicules assemblés au Mexique comportent 40 % de composants des États-Unis, ce qui signifie que les demandes de ce pays exigeraient un important rajustement. Au Canada, les contraintes seraient moins lourdes, car les véhicules qui y sont assemblés incluent déjà de

60 à 70 % de composants des États-Unis. Ces moyennes peuvent toutefois varier selon le type de véhicule, de sorte que les constructeurs d'automobiles souhaiteraient assurément disposer d'une certaine marge, compte tenu des fluctuations des prix et de la souplesse de production requise. Par conséquent, le simple fait de relever le seuil global à 50 % pourrait engendrer des perturbations.

Les négociateurs canadiens devraient maintenir leur position fermement, non seulement pour ne pas nuire au secteur automobile – qui représente quelque 130 000 emplois directs au Canada, dont 75 000 dans la production de pièces –, mais pour éviter de créer un précédent en regard des exigences de contenu d'un pays en particulier pour les accords commerciaux à venir.

Les négociateurs canadiens et mexicains pourraient rassurer les États-Unis à l'égard des règles d'origine. Un nouvel ALENA qui prévoirait des normes d'emploi plus uniformes réduirait l'avantage concurrentiel du Mexique relativement à la production de pièces par rapport aux États-Unis. Une autre proposition aurait pour effet de considérer l'apport des services, des données numériques et de la propriété intellectuelle dans la mesure du contenu, étant donné qu'ils forment une partie importante de la valeur de la fabrication. Selon un rapport de la Commission du commerce international des États-Unis, les services représentent le quart des données intermédiaires entrant dans la fabrication. Les États-Unis figurant parmi les chefs de file de ces secteurs, le contenu américain serait probablement relevé dans la production de véhicules. Même si cette proposition n'entraînerait aucun changement au mode de production actuel des véhicules en Amérique du Nord, les États-Unis pourraient considérer comme une victoire l'apparence de contenu accru des États-Unis.

Marché public : Pas vraiment de réciprocité

Une large part du marché public américain, dont la valeur s'établit à 1 700 milliards de dollars américains, n'est pas véritablement ouverte aux fournisseurs canadiens. Mentionnons notamment les contrats des gouvernements locaux et des États, l'aide fédérale pour les projets locaux et des États, et les contrats de la défense. Par exemple, environ les deux tiers d'une tranche du marché public

Ce sont les grandes sociétés canadiennes actives sur le marché public fédéral (environ le quart de l'ensemble du marché public canadien) qui en pâtiraient. Les firmes d'ingénierie, de conception et de construction qui sont en mesure d'accepter de grands projets d'investissement risqueraient de ne pas avoir leur part de l'engagement du gouvernement du Canada d'investir 180 milliards \$ CA en douze ans dans les infrastructures publiques, à moins que la délégation du financement aux provinces et aux municipalités ne les protège.



fédéral allant jusqu'à 500 milliards \$ US tombent sous l'égide du département de la Défense. Les États-Unis comptent conserver ces exclusions dans une refonte de l'ALENA, tout en exigeant la « réciprocité » du Canada et du Mexique à raison d'un dollar pour un dollar.

Il est fort peu probable que le Canada accepte une telle proposition. Étant donné que le marché public américain représente près de dix fois celui du Canada, d'importantes concessions permettraient à de nombreuses entreprises américaines d'accéder à une part beaucoup plus grande du marché public canadien, alors que peu d'entreprises canadiennes auraient accès à une part beaucoup plus modeste d'un marché américain fédéral hautement concurrentiel. Par ailleurs, les entreprises nationales qui réussissent à gagner un important client du secteur public peuvent en tirer de grands avantages, car elles ont la possibilité d'accroître leur portée, et d'acquérir de l'expérience et de la crédibilité pour ensuite faire leur entrée sur les marchés étrangers. Par exemple, des consortiums locaux se sont lancés dans le secteur des infrastructures à l'étranger après avoir acquis de l'expérience en obtenant des contrats publics selon les nouveaux modèles de financement et d'approvisionnement en Ontario et en Colombie-Britannique.

Si le statu quo ne peut être maintenu, le Canada dispose d'une certaine marge de manœuvre relativement à l'ouverture d'un marché réciproque restreint au pro rata, tout en améliorant la transparence, un peu comme ce fut le cas dans l'accord Partenariat transpacifique initial, pour veiller à ce que les entreprises canadiennes comprennent bien le fonctionnement du marché public américain et soient en mesure d'y soumissionner efficacement. Il reste aussi à déterminer si les filiales détenues par des entreprises américaines au Canada sont considérées comme des entités canadiennes ou américaines en regard de l'accès aux contrats des États-Unis.

Chapitre 19 : Le passé devrait guider les négociateurs canadiens

Les États-Unis souhaitent éliminer le chapitre 19, qui porte sur le mécanisme de règlement des différends, afin de maintenir sa capacité d'appliquer rigoureusement ses lois en matière de commerce, y compris celles liées à l'antidumping, aux droits compensateurs et aux mesures de sauvegarde. En vertu du chapitre 19, les sociétés canadiennes n'ont pas à recourir au système judiciaire américain, complexe et coûteux, pour contester les droits antidumping ou compensateurs. Elles peuvent plutôt soumettre leurs litiges à un groupe spécial binational composé d'experts en commerce en vue d'une résolution objective.

L'élimination du chapitre 19 rendrait relativement plus vulnérables les secteurs canadiens fortement tributaires des exportations aux États-Unis, car ils devraient rapidement être en mesure de trouver d'autres marchés ou d'absorber les tarifs américains s'ils se trouvaient dans la mire des autorités américaines. Ces secteurs, qui représentent une large part des exportations du Canada, comprennent notamment ceux de l'automobile, du pétrole et du gaz et des appareils ménagers. Par le passé, ce sont les secteurs du charbon et de l'acier qui ont été les plus vulnérables aux droits compensateurs des États-Unis, mais les poissons et les fruits de mer, les produits chimiques, les résines, le bois, le papier et l'aérospatiale ont aussi été visés.

Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC demeure une solution de rechange, bien que le processus puisse prendre des années. Ce recours est inadéquat pour les exportateurs, surtout pour les PME et les entreprises dont les marges sont minimes, si on les cible.

Clause crépusculaire : Une histoire sans fin ?

Plusieurs entreprises nord-américaines s'adapteraient plus facilement à l'absence d'accord – c'est-à-dire à un scénario sans ALENA (mais en maintenant les modalités de l'OMC) – plutôt qu'à une refonte de l'ALENA qui risque d'ex-

Le Canada n'a qu'à se remémorer l'expérience des droits imposés par les États-Unis sur le bois d'œuvre résineux et les avions C Series de Bombardier pour comprendre ce que signifierait l'élimination du mécanisme bilatéral de règlement. En janvier, le Canada a déposé une plainte bien étoffée auprès de l'Organisation mondiale du commerce contre le recours des États-Unis aux droits antidumping et compensateurs, citant quelque 200 cas portant sur plusieurs pays au cours des dernières décennies et démontrant clairement qu'il est prêt à se battre pour maintenir le chapitre 19. La démarche audacieuse du Canada pourrait aussi faire monter les enchères lors de la sixième ronde de discussions qui aura lieu à Montréal.



pirer au bout de quelques années.

L'inclusion, à la demande des États-Unis, d'une clause crépusculaire qui obligerait les trois pays à s'entendre sur le renouvellement ou sur la résiliation de l'ALENA tous les cinq ans institutionnaliserait une incertitude cyclique au sujet des échanges commerciaux intracontinentaux. Les secteurs fortement tributaires des échanges commerciaux en Amérique du Nord, comme l'automobile, le pétrole et le gaz, les résines et le caoutchouc, les plastiques et les fournisseurs de biens et services qui y sont rattachés, seraient soumis à un rajustement des coûts (ou devraient le prévoir) tous les cinq ans. Des études de l'OMC indiquent que l'incertitude entourant les politiques commerciales pèse sur les décisions d'investissement qui sont irréversibles. L'incertitude que soulèverait la remise en question de l'ALENA deux fois par décennie pourrait nuire aux décisions d'investissement à long terme dans les produits, les processus et les capacités aux fins d'amélioration de la compétitivité, ce qui nuirait en définitive à la productivité. Le Canada rejettera fort probablement la clause crépusculaire pour ces raisons.

D'autres solutions efficaces et acceptables d'un point de vue politique pourraient être proposées. On pourrait notamment inclure une clause qui prévoit des examens ciblés tous les cinq ans ou des améliorations périodiques (sous réserve de l'accord de toutes les parties) pour tenir compte de l'évolution de l'économie, mais qui prévoit aussi le maintien des acquis en matière d'accès aux marchés.

Démantèlement du système de gestion de l'offre : Une avenue politique sans issue

Le système de gestion de l'offre qui régit la production et les importations des secteurs canadiens des produits laitiers, de la volaille et des œufs est un sujet délicat sur le plan politique, surtout au sein des régions rurales de l'Ontario et du Québec. Cependant, son importance économique dans l'ensemble du Canada ne doit pas être surévaluée : le secteur des produits laitiers, le plus visé par les États-Unis dans le cadre des négociations, représente moins de 0,2 % du PIB du Canada et quelque 20 000 emplois.

Le Canada ne risque pas de mettre fin au système de gestion de l'offre et d'éliminer les tarifs d'importation applicables aux produits laitiers. Le scénario le plus probable implique la cession d'une partie du marché aux États-Unis et au Mexique, moyennant une compensation pour les producteurs laitiers canadiens. Toutefois, Washington ne se contentera vraisemblablement pas d'une part de 3,25 % du marché des produits laitiers, comme celle qu'a concédée le Canada aux pays du Partenariat transpacifique.

Les points de friction habituels demeurent

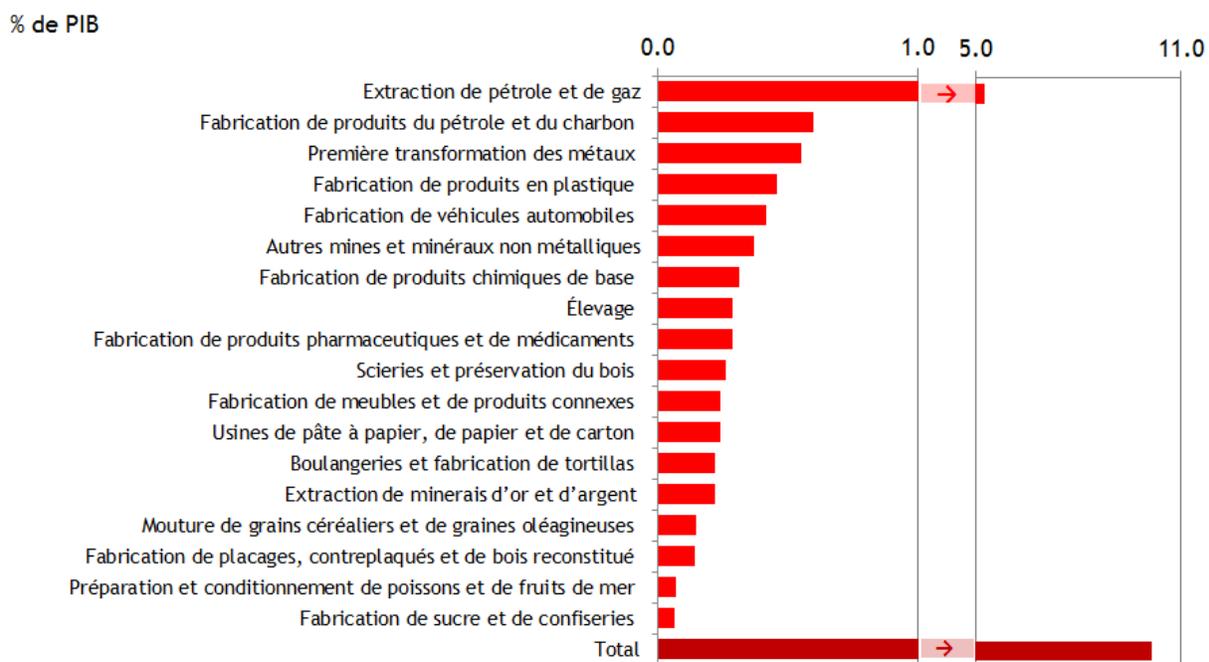
Les points qui posent habituellement problème dans les négociations commerciales entre le Canada, les États-Unis et le Mexique semblent presque anodins comparativement aux « pilules empoisonnées » susmentionnées, mais les trois pays sont aussi aux prises avec ces questions dans la version 2.0 de l'ALENA. On suppose que certaines des demandes les plus inacceptables des États-Unis visent à obtenir des concessions sur d'autres points, notamment :

- **Propriété intellectuelle (PI) :** Les États-Unis souhaitent que le Canada harmonise davantage ses normes aux siennes, par exemple en ce qui concerne la durée des brevets pharmaceutiques et des droits d'auteur. Il s'agit d'un sujet délicat pour le Canada, car les tenants d'une protection accrue de la PI aux termes des règles commerciales laissent entendre qu'elle profitera aux innovations nationales, alors que les opposants soutiennent qu'elle favorisera ceux qui détiennent des droits de PI (surtout présents aux États-Unis) au détriment des novateurs canadiens. Le point est particulièrement litigieux au sein de l'économie numérique, où l'innovation se traduit surtout par le recours à des idées existantes associées à de nouvelles plateformes et où une protection excessive des droits d'auteur et des brevets pourrait décourager les entrants.
- **Mobilité des professionnels :** Vu leur position sur l'immigration, les États-Unis ne risquent pas de céder sur ce point devant le Canada et le Mexique. Le Canada considère toutefois qu'une plus grande libéralisation à cet égard faciliterait les échanges commerciaux transfrontaliers dans le secteur des services, et il s'agit d'un point qu'il a mis de l'avant lors des négociations avec l'Europe dans le cadre de l'Accord



économique et commercial global (AECG). Jusqu'à 40 000 travailleurs canadiens aux États-Unis détiennent un visa de professionnel de l'ALENA.

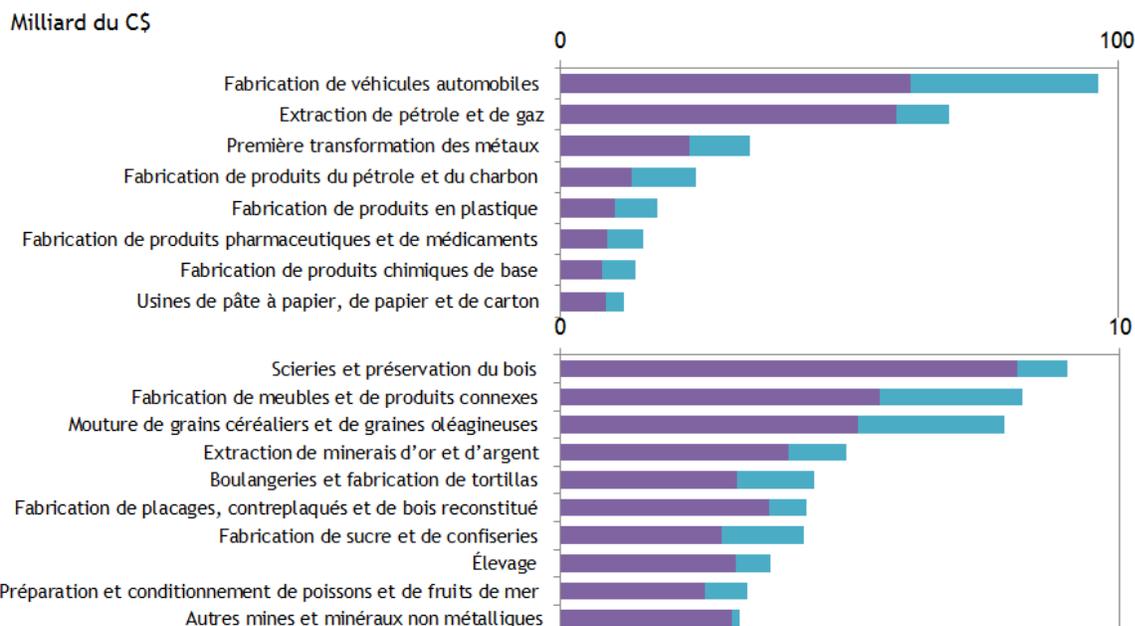
Secteurs 'vulnérables', classés selon leur apport au PIB



Source: Statistiques Canada, Industrie Canada, Recherche économiques RBC



Secteurs 'vulnérables', classés par importations et exportations



Source: Statistiques Canada, Industrie Canada, Recherche économiques RBC

Provinces les plus exposées

Colombie-Britannique

- Bois d'œuvre
- Produits laitiers
- Première transformation des métaux
- Produits de pâte à papier et de papier
- Préparation de poissons et de fruits de mer

Ontario

- Véhicules automobiles
- Produits laitiers
- Première transformation des métaux
- Produits en plastique
- Produits de pâte à papier et de papier
- Produits chimiques de base
- Produits pharmaceutiques
- Meubles et produits connexes

Alberta

- Énergie
- Produits chimiques de base
- Élevage

Québec

- Produits laitiers
- Première transformation des métaux
- Produits en plastique
- Produits de pâte à papier et de papier.
- Produits pharmaceutiques
- Élevage
- Meubles et produits connexes

Saskatchewan

- Énergie

Manitoba

- Élevage

Terre-Neuve-et-Labrador

- Énergie

Maritimes

- Préparation de poissons et de fruits de mer