

Collection

Documents de politiques



Document N° 2018-04



La renégociation de l'ALÉNA : les scénarios possibles et ses implications pour le Canada

Par Éliane Voisard*

www.cei.ulaval.ca

* Auxiliaire de recherche du Centre d'études interaméricaines

L'accord de Libre-échange nord-américain signé par le Mexique, le Canada et les États-Unis, en vigueur depuis 1994, est en renégociation depuis l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis en novembre 2016, menaçant de retirer son pays de l'accord qui serait selon lui le « pire accord jamais signé » par son pays. Quoique certains observateurs jugent qu'il ne soit pas foncièrement mauvais de moderniser cet accord, d'autres s'inquiètent des sautes d'humeur du président américain et croient que l'ALÉNA pourrait être en train de vivre ses dernières heures. Où en sommes-nous donc dans l'évolution de ces négociations qui s'étirent depuis maintenant plus d'un an ? Et quelles sont les implications pour le Canada ?

L'évolution tumultueuse de la renégociation de l'ALÉNA

Plusieurs événements marquants sont survenus récemment et semblent avoir altéré de manière significative le processus de renégociation. Rappelons que le 16 mai, le premier ministre canadien, Justin Trudeau, avait entamé une visite aux États-Unis qui coïncidait avec un moment critique de la renégociation. En effet, le 17 mai était la date butoir qui avait été fixée par Paul Ryan, le leader républicain de la Chambre de représentant, pour que l'administration américaine fasse connaître ses intentions sur le nouvel accord.¹ Cette date avait été proposée afin que le congrès, actuellement contrôlé par les Républicains, puisse avoir le temps de se

prononcer sur le nouvel accord avant les élections de mi-mandat de novembre prochain. Avec la poursuite des discussions entre les trois pays, Paul Ryan avait cependant estimé qu'une « marge de manœuvre » était encore possible avec le calendrier législatif, ce qui donnerait aux trois partenaires quelques semaines de plus pour arriver à s'entendre. De plus, l'idefonso Guajardo, ministre de l'Économie et chef négociateur pour le Mexique, avait également estimé qu'il était encore possible de conclure un accord dans les semaines suivantes.²

Lors de son séjour aux États-Unis, le premier ministre canadien avait fait lui aussi preuve d'optimisme quant à l'avancement des négociations en affirmant que de bonnes

¹ Thierry Larivière. « La date limite pour négocier l'ALENA de nouveau repoussé », *La Terre de chez nous*, [en ligne : <https://www.laterre.ca/actualites/economie/date-limite-negocier-lalena-de-nouveau-repousse.php>], 18 mai 2018

² Le figaro.fr avec AFP. « ALÉNA : accord encore possible dans les prochaines semaines, estime Mexico », *Le figaro*, [en ligne : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2018/05/17/97002-20180517FILWWW00385-alena-accord-encore-possible-dans-les-prochaines-semaines-estime-mexico.php>], 17 mai 2018

propositions étaient « sur la table ».³ L'espoir qu'une entente serait encore possible malgré certains désaccords importants, en plus des échéances politiques américaines et mexicaines qui commençaient à peser lourd sur le calendrier. Le ton du Canada a cependant radicalement changé le 31 mai dernier. Lors d'un point de presse, le premier ministre a expliqué que la question de la clause crépusculaire est revenue à la surface du jour alors qu'il s'apprêtait à se rendre à Washington dans le but de conclure les négociations. Il a par la suite renoncé à ce voyage après l'appel téléphonique du vice-président américain, Mike Pence, exigeant que le Canada accepte au préalable d'inclure la clause crépusculaire dans la nouvelle mouture de l'accord.⁴ Justin Trudeau a réitéré que l'ajout de cette clause serait « insensé » puisqu'elle aurait nécessairement pour effet de freiner les investissements.⁵

Les tensions commerciales se sont accentuées suite à l'annonce des États-Unis d'imposer au

Canada, au Mexique et à l'Union européenne, des tarifs douaniers de 25 % sur l'acier et de 10 % sur l'aluminium.⁶ La décision d'inclure le Canada et le Mexique parmi les pays visés n'est par ailleurs pas étrangère au mécontentement grandissant de l'administration Trump face à la lenteur des négociations sur l'ALÉNA. Le Canada a qualifié « d'insultant et d'inacceptable » le fait que les États-Unis évoquent un motif sécuritaire pour justifier la mise en place de ces tarifs.⁷ Larry Kudlow, le principal conseiller américain au commerce a émis des commentaires éloquents au sujet de la stratégie commerciale américaine en indiquant qu'il ne s'agirait pas ici d'une « guerre commerciale », mais d'une « querelle de famille ». Ces tarifs seraient donc, dans les faits, un outil de négociation.⁸ Par contre, les risques d'une guerre commerciale aux conséquences imprévisibles demeurent bien réels. En effet, à la suite de la décision de Washington de taxer l'acier et l'aluminium, le Mexique et le Canada n'ont pas manqué de répliquer tour à tour par des

³ Lucas Jackson et Reuters. « ALÉNA : Une proposition "sur la table" », *La Presse canadienne*, 17 mai 2018

⁴ Joël-Denis Bellavance. « Tarifs américains : Justin Trudeau annonce des mesures de représailles », *La Presse canadienne* [en ligne : https://quebec.huffingtonpost.ca/2018/05/17/alena-nouvel-accord-justin-trudeau_a_23437280/]. 1^{er} juin 2018

⁵ Radio-Canada avec La Presse Canadienne « La clause crépusculaire de l'ALÉNA est "insensée", réitère Justin Trudeau », [en ligne : <http://www.lapresse.ca/affaires/economie/canada/201806/03/01-5184287-alena-insense-dajouter-une-clause-crepusculaire-dit-trudeau.php>], 3 juin 2018

⁶ François Desjardins. « Ottawa imposera des sanctions sur des produits américains », *Le Devoir*, [en ligne : <https://www.ledevor.com/economie/529171/les-taxes-sur-l-acier-et-l-aluminium-sont-totalement-inacceptables-dit-trudeau>], 1^{er} juin 2018

⁷ Joël-Denis Bellavance. « Tarifs américains : Justin Trudeau annonce des mesures de représailles », *La Presse canadienne*, [en ligne : <http://www.lapresse.ca/affaires/economie/canada/201806/01/01-5184044-tarifs-americains-justin-trudeau-annonce-des-mesures-de-represailles.php>], 1^{er} juin 2018

⁸ Gérald Filion. « L'idéologie commerciale de Trump » *Radio-Canada*, 7 juin 2018

représailles commerciales visant les États-Unis.⁹ On peut donc facilement s’imaginer comment cela pourrait éventuellement conduire à une escalade.

Un accord pourrait-il être conclu ?

Le processus de renégociation de l’ALÉNA pourrait continuer d’être long et tumultueux avant qu’un accord finalement soit conclu. Bien qu’il n’ait rien de foncièrement négatif à ce que les négociations prennent plus de temps que prévu, les changements qui planent à l’horizon pourraient contribuer à complexifier davantage la suite des choses. L’élection du nouveau président mexicain, Andrés Manuel López Obrador, ainsi que la possible perte de contrôle des républicains à la Chambre des représentants sont des éléments qui pourraient contribuer à altérer la dynamique actuelle à la table de négociation.

Il faut aussi se demander si nous nous acheminons vers la fin de l’ALÉNA alors que Washington a informé le Canada le 4 juin dernier de son intention de privilégier l’approche bilatérale en matière de commerce. Même si le président américain n’a jamais caché cette préférence et qu’il avait déjà

fait à maintes reprises des déclarations publiques en ce sens, il s’agissait de la première fois où il en faisait une demande formelle.¹⁰ Larry Kudlow a déclaré à ce sujet : « le président ne va pas se retirer de l’ALÉNA [...] il va simplement essayer une approche différente ».¹¹ Cette déclaration quelque peu mystérieuse renforce l’idée qu’il s’agit encore une fois d’un outil de négociation visant à infléchir les positions du Canada et du Mexique en faveur de celles des États-Unis. Quant au Canada, le gouvernement n’exclut pas l’idée de conclure un traité bilatéral avec les États-Unis, la position privilégiée demeure toutefois celle d’un accord trilatéral. Même si la situation actuelle peut remettre en doute la possibilité qu’une renégociation soit possible, il convient de noter que le président américain ne pourrait pas se retirer de l’accord sans l’appui du Congrès.

Devrions-nous craindre la fin de l’ALÉNA?

Si le processus de renégociation échouait ou si le Congrès américain décidait d’approuver la sortie des États-Unis de l’ALÉNA, les échanges entre les trois pays ne cesseraient pas du jour au lendemain. En effet, il faut savoir qu’il serait en fait assez

⁹ Radio-Canada avec Agence France Presse. « L’UE et le Mexique répliquent à la hausse des tarifs douaniers américains », [en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1104214/union-europenne-mexique-hausse-tarifs-americains-acier-aluminium>], 31 mai 2018

¹⁰ Radio-Canada « ALENA : la Maison-Blanche a informé le Canada de sa volonté de négocier un accord séparé », [en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1105126/alena-etats-unis-canada-mexique-accord-commercial-separe-kudlow>], 5 juin 2018

¹¹ *Idem.*

compliqué de défaire entièrement les relations commerciales développées depuis les 25 dernières années. Quoique la fin de l'ALÉNA ne serait pas une bonne nouvelle pour les exportateurs canadiens, les spécialistes s'entendent pour dire que les impacts sur le Canada seraient modestes. Par exemple, un récent rapport du Conference Board¹² prédit que la croissance du PIB canadien en serait amputée que de 0,5 % et que le marché du travail ne perdrait que 85 000 emplois à l'intérieur d'un an. Alors que l'étude spécifie que certains impacts ne sont pas pris en compte, notamment les mesures commerciales supplémentaires des États-Unis, y compris les mesures non tarifaires, ainsi que la réaction plus forte de la part des entreprises, on conclut tout de même que l'impact de la fin de l'ALÉNA ne serait pas catastrophique pour le Canada.¹³ Lors du colloque sur la renégociation de l'ALÉNA qui a eu lieu à l'Université Laval le 15 mars dernier, le professeur Louis Bélanger abondait dans le même sens. Bien que le professeur est d'avis que l'accès préférentiel qu'offre cet accord a une valeur importante et

profite au Canada, cette valeur diminuerait cependant avec le temps, tout particulièrement lorsqu'il est question des tarifs. En effet, si le Canada se retire de l'ALÉNA, il sera toujours possible de s'en remettre aux lois de l'Organisation mondiale du commerce.¹⁴

Le fait que le Canada ait diversifié ses partenaires commerciaux dans le passé atténue également l'impact que pourrait avoir la fin de l'ALÉNA. En effet, le gouvernement libéral a multiplié les accords au cours des derniers mois. L'Accord économique et commercial global (AECG) avec l'Union européenne, en vigueur depuis l'automne dernier, en est un bon exemple. Le Canada et le Mexique sont aussi signataires, avec dix autres pays partenaires, de l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP). En outre, des discussions ont été aussi lancées depuis mars avec les quatre pays sud-américains du Mercosur dans le but de conclure un accord de libre-échange.¹⁵

Enfin, même si les États-Unis mettaient fin à l'ALÉNA, il se pourrait également que l'entente de

¹² La Conference Board du Canada. La fin de l'ALÉNA aurait des conséquences économiques limitées à court terme pour le Canada » [en ligne : <https://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/2018/03/09/la-fin-de-l-alena-aurait-des-cons%C3%A9quences-%C3%A9conomiques-%C3%A0-court-terme-limit%C3%A9es-pour-le-Canada>], 9 mars 2018

¹³ La Presse Canada. « La fin de l'ALÉNA aurait des impacts modestes », *Le Devoir* [en ligne : <https://www.ledevoir.com/economie/522312/quelque-85-000-seraient-emplois-perdus-en-cas-de-fin-de-l-alena>], 10 mars 2018

¹⁴ Marie-Hélène Dufays. « Renégociation de l'ALÉNA : le cas du Mexique et du Canada », [en ligne : <http://impactcampus.ca/international/colloque-renegociation-de-lalena-y-a-t-lieu-de-craindre-lavenir/>], 20 mars 2018

¹⁵ Agence France Presse « Le Canada va hâter la ratification du Partenariat transpacifique pour contrer Trump » *Le Devoir*, [en ligne : <https://www.ledevoir.com/economie/530053/le-canada-va-hater-la-ratification-du-partenariat-transpacifique-pour-contrer-trump>], 11 juin 2018

base entre le Canada et les États-Unis, l'ALÉ, en vigueur depuis 1989, soit réactivée. Si cela n'était pas le cas, il sera toujours possible de s'en remettre aux lois de l'Organisation mondiale du commerce. Dans ce cas, le Canada bénéficierait donc de la clause de la nation la plus favorisée qui indique que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre doit être immédiatement accordé à la totalité des pays membres de l'Organisation. Le tarif douanier moyen qui pourrait être exigé au Canada se situerait donc entre 3% et 4%.

Conclusion

Les événements récents illustrent que le processus de renégociation de l'ALÉNA est en turbulence

constante, mais cela pourrait bien refléter la stratégie de négociation des États-Unis qui commence à se durcir. En ce sens, il est difficile de prédire quel scénario deviendra réalité l'année prochaine. Quoi qu'il en soit, le Canada et le Mexique ont diversifié leurs partenaires commerciaux au cours de la dernière année, alors que les États-Unis semblent quant à eux avoir privilégié une approche de plus en plus protectionniste. Ainsi, il se pourrait paradoxalement que ce soit désormais les États-Unis qui aient le plus à perdre dans le cas d'une éventuelle disparition de l'ALÉNA.