



L'ACEUM : de grands enjeux et temps limité

Perrin Beatty & Fen Osler Hampson

Groupe d'experts sur les relations entre le Canada et les États-Unis

Rapport

Juillet 2024



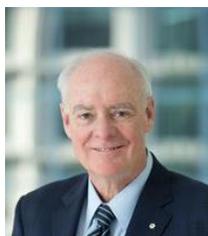
NPSIA

The Norman Paterson School
of International Affairs
Carleton University



CANADIAN GLOBAL AFFAIRS INSTITUTE
INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES MONDIALES

À propos des auteurs



L'honorable Perrin Beatty, C.P., O.C., de 2007 à 2024, président et chef de la direction de la Chambre de commerce du Canada, qui compte 200 000 membres, l'association commerciale nationale la plus importante et la plus représentative du Canada. Descendant de l'une des familles manufacturières les plus en vue au Canada, il a grandi à Fergus, en Ontario, et a obtenu son diplôme de l'Université Western Ontario en 1971. Perrin a été élu pour la première fois à la Chambre des communes en tant que progressiste-conservateur en 1972. Au cours de ses 21 années au Parlement, il a été ministre dans sept portefeuilles différents, dont celui du Conseil du Trésor, du Revenu national, du solliciteur général, de la Défense, de la Santé nationale et du Bien-être social, des Communications et des Affaires extérieures.



Fen Osler Hampson est un ancien directeur de la Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA) (2000-2012). Il est professeur du chancelier et professeur d'affaires internationales à l'Université Carleton. Le professeur Hampson a été directeur de la Commission mondiale sur la gouvernance de l'Internet (GCIG) et président du Conseil mondial des réfugiés et des migrations. Le professeur Hampson est titulaire d'un doctorat de l'Université Harvard, où il a également obtenu son diplôme de maîtrise (tous deux avec distinction). Il est également titulaire d'une maîtrise ès sciences (économie) (avec distinction) de la London School of Economics et d'un baccalauréat ès arts (avec distinction) de l'Université de Toronto. Membre de la Société royale du Canada, il est l'auteur ou le coauteur de 15 livres et l'éditeur ou le coéditeur de 34 autres volumes.

Groupe d'experts des relations entre le Canada et les États-Unis

Coprésidents

L'honorable Perrin Beatty

Fen Osler Hampson

Membres

Thomas d'Aquino

Meredith Lilly

Louise Blais

L'honorable Gary G. Mar, KC

Carlo Dade

Marie-Lucie Morin

Laura Dawson

Vincent Rigby

Martha Hall Findlay

Colleen Robertson

Jonathan Fried

Tim Sargent

Lawrence Herman

John Weekes

Le Groupe d'experts sur les relations canado-américaines se concentre sur l'élaboration des éléments clés d'une stratégie canadienne globale pour les relations canado-américaines en cette année électorale. Son travail est soutenu par la Norman Paterson School of International Affairs, l'Université Carleton et l'Institut canadien des affaires mondiales. Le présent document de travail s'inspire des discussions entre les membres du Groupe d'experts. Toutefois, les points de vue, les pensées et les opinions exprimés dans le présent document appartiennent uniquement aux auteurs et ne représentent pas la Chambre de commerce du Canada, la Norman Paterson School of International Affairs (Université Carleton) ou l'Institut canadien des affaires mondiales. Photo : Joel Dinda/Flickr.

Table des matières

1. Introduction	4
2. Les limites de l'offensive de charme du Canada	5
3. Élaboration d'un nouveau récit « de base » aligné sur les valeurs et les intérêts des États-Unis	6
4. Mobilisation du milieu des affaires	7
5. Mexique	8
6. Le Canada est-il prêt ?	9

1. Introduction

Le Canada entame des négociations sur le commerce avec les États-Unis à partir d'une position de négociation beaucoup plus faible qu'elle ne l'était lorsque l'ALENA (maintenant l'Accord Canada-États-Unis-Mexique ou ACEUM) a été renégocié sous la présidence de Donald Trump. Ce n'est pas simplement la perspective d'une deuxième administration Trump qui jette une ombre sur le renouvellement de l'ACEUM. Notre propre gouvernement a un mandat politique beaucoup plus incertain que la dernière fois, et l'effort manque de l'appui de l'opposition officielle. Le commerce avec le Canada est également moins important pour les États-Unis qu'au cours de la décennie précédente parce que notre commerce bilatéral n'a pas augmenté aussi rapidement que le commerce des États-Unis avec le reste du monde. De plus, les États-Unis sont bien entrés dans une campagne électorale entre deux candidats qui épousent le protectionnisme commercial.

Donald Trump, qui pourrait revenir à la Maison-Blanche, a une relation avec le gouvernement canadien actuel qui est, au mieux, froide. Cette froideur pourrait devenir carrément glaciale si nos politiciens ne peuvent pas résister à la tentation de payer la carte Trump à l'approche de nos prochaines élections fédérales. Ce que disent les politiciens canadiens est entendu par leurs homologues américains.

Pour renforcer sa position à la table de négociation, le Canada doit mettre de l'ordre dans ses affaires avant le début des pourparlers officiels. Nous devons comprendre que le renouvellement de l'ACEUM sera influencé par des préoccupations américaines cruciales comme la migration illégale, sa rivalité stratégique avec la Chine et les déficits commerciaux. Ces facteurs clés façonneront les négociations et détermineront quels aspects feront l'objet d'une attention particulière.

Le Canada doit renforcer ses relations bilatérales avec les États-Unis au-delà des préoccupations commerciales étroites afin de renforcer la perspective d'obtenir des résultats favorables au cours des négociations. Il s'agit notamment de s'attaquer aux irritants commerciaux comme les quotas laitiers

au début des négociations et d'établir un consensus avec le Mexique avant le début des pourparlers.

Compte tenu des contraintes de temps imposées par les élections américaines et le changement d'administration aux États-Unis et au Mexique, le Canada doit élaborer et lancer une stratégie de négociation claire et un processus interne. De plus, les préparatifs du Canada en vue des négociations exigent une structure bureaucratique efficace, y compris la nomination d'un négociateur en chef.

2. Les limites de l'offensive de charme du Canada

Après une période de négligence bienveillante, la stratégie d'engagement renouvelée d'Équipe Canada du gouvernement avec les États-Unis est remarquablement similaire à ce que le Canada a entrepris lors des négociations précédentes. Cependant, les Américains se rapprochent maintenant du Canada, pas nécessairement dans le bon sens. Au cours des derniers mois, il y a eu une augmentation de l'attention négative des Américains à l'égard du Canada sur une grande variété de questions, y compris l'incapacité du Canada à établir un calendrier clair pour atteindre l'objectif de l'OTAN en matière de PIB de deux pour cent sur les dépenses de défense, les allégations d'espionnage étranger dans les laboratoires de recherche de Winnipeg et l'opposition des États-Unis (dirigée par les géants américains du numérique) contre la nouvelle taxe sur les services numériques et la Loi sur la diffusion en continu en ligne du Canada.

De plus, des propositions comme le projet de loi C-282 visant à modifier la Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement afin d'empêcher que des changements soient apportés au système canadien de gestion de l'offre, en particulier pour les producteurs laitiers, placeront le Canada presque en tête de la liste des cibles américaines en matière de mesures de rétorsion. L'ACEUM ne sera pas prolongé sans discuter des préoccupations particulières des États-Unis, y compris la gestion de l'offre. Les

États-Unis insisteront pour être convaincus que le Canada suit la lettre et l'esprit de l'accord.

Les Canadiens doivent également savoir que des listes de cibles potentielles de représailles seront établies au Congrès, et que le milieu des affaires américain ne tournera pas l'autre joue, surtout lorsque les attaques politiques contre des entreprises comme Meta et Alphabet sont perçues comme la cible de grandes entreprises américaines.

Le Canada a besoin d'un équivalent politique au principe d'Hippocrate selon lequel il faut « d'abord, ne pas nuire ». Les mesures canadiennes qui ciblent les entreprises américaines ne seront pas de bon augure pour les négociations de l'ACEUM.

3. Élaboration d'un nouveau récit « de base » aligné sur les valeurs et les intérêts des États-Unis

Tout comme le Canada doit cesser de tirer sur les plumes de la queue de l'aigle américain, le deuxième impératif est de répondre à ce que les États-Unis considèrent comme le plus important et pas seulement de promouvoir nos propres priorités en matière de commerce. Le commerce avec le Canada se situe bien en bas de la liste des préoccupations des États-Unis. Pour s'engager pleinement avec les Américains, le Canada doit s'attaquer aux questions liées aux intérêts vitaux des États-Unis en matière d'économie et de sécurité nationale, en positionnant le Canada comme faisant partie de la solution plutôt que comme une partie du problème.

Pour prendre une page du fondateur d'Apple, Steve Jobs, un génie du marketing, le Canada a besoin d'un message simple et clair qui fait appel à la psyché des Américains et pas seulement à leurs portefeuilles. Comme Jobs l'a fait remarquer, « le marketing est une question de valeurs. C'est un monde compliqué et bruyant, et nous n'aurons pas la chance d'amener les gens à se souvenir de beaucoup de nous... Nous devons donc être très clairs sur ce que nous voulons qu'ils sachent sur nous.

Les liens en matière de commerce et d'investissement entre le Canada et les États-Unis devraient être formulés non seulement en termes transactionnels étroits, qui ne recevront pas beaucoup d'attention, mais dans le cadre d'un récit politique plus large et convaincant de la contribution vitale du Canada à la sécurité et à la prospérité économiques globales des Américains et à leur sécurité nationale dans un monde de plus en plus dangereux et turbulent. Ce discours plus large devrait être renforcé par une expression claire de l'engagement du Canada à assurer des emplois nord-américains, la compétitivité économique et des chaînes d'approvisionnement sûres dans le secteur de l'énergie et d'autres produits essentiels qui réduisent la dépendance et la vulnérabilité de l'Amérique du Nord à l'égard de fournisseurs externes comme la Chine et la Russie.

Le Canada devrait renforcer ses relations avec les États-Unis en mettant l'accent sur des liens bilatéraux plus larges englobant la sécurité frontalière et la coopération en matière de défense. Cette priorité renouvelée augmentera le pouvoir de négociation du Canada pendant les négociations tout en soulignant les domaines où la collaboration est essentielle.

Le Saint Graal de nos efforts collectifs doit être de tirer parti de la compétitivité mondiale de l'Amérique du Nord en protégeant et en renforçant notre base industrielle et commerciale. Il faut constamment rappeler aux Américains qu'un partenariat solide, collaboratif et plus profond avec leurs voisins du nord et du sud est une défense essentielle contre les ennemis du monde libre.

4. Mobilisation du milieu des affaires

De nombreux chefs d'entreprise du Canada reconnaissent que le pays fait face à un défi existentiel pour sa capacité à soutenir efficacement la concurrence en Amérique du Nord et dans le monde. Cependant, ce point de vue n'est pas universel. Les défis auxquels le milieu des affaires du Canada est confronté comprennent les questions de réglementation et les choix d'investissement, y compris ceux qui touchent le secteur des ressources naturelles du Canada, qui est si essentiel à la vigueur économique globale du pays.

Le faible climat d'investissement du Canada est aggravé par l'incertitude politique entourant l'avenir de l'ACEUM, surtout si les négociations sont prolongées, ce qui pourrait bien être le cas sous une nouvelle administration Trump alors qu'elle cherche à éviter la fermeture et à maintenir un pouvoir de négociation contre le Canada et le Mexique.

L'engagement limité entre le gouvernement et les entreprises canadiennes sur les questions de politique en général et le renouvellement de l'ACEUM en particulier est troublant, surtout par rapport aux entreprises américaines, qui sont déjà en discussion approfondie avec leur gouvernement sur l'ACEUM. Compte tenu du calendrier de négociation serré et du besoin urgent de consultation, les dirigeants d'entreprise du Canada doivent s'impliquer davantage dès maintenant. Un processus d'engagement structuré entre le gouvernement et les entreprises sur des aspects cruciaux de l'ACEUM se fait attendre depuis longtemps.

5. Mexique

L'importance du Mexique dans la politique américaine résultant de son influence sur les routes d'immigration en provenance d'Amérique latine ne peut être sous-estimée. Paradoxalement, le contrôle du Mexique sur les corridors migratoires vers les États-Unis pourrait lui donner un levier et une attention supplémentaires dans les négociations avec les Américains sur l'ACEUM. Compte tenu des récentes élections mexicaines, il n'est pas clair comment le nouveau gouvernement abordera les discussions de renouvellement. Toutefois, il est essentiel de travailler en étroite collaboration avec le Mexique sur un large éventail de questions, malgré les incertitudes quant aux résultats potentiels. En même temps, les intérêts du Canada pourraient être plus étroitement alignés sur ceux des États-Unis qu'avec ceux du Mexique sur des questions comme les véhicules électriques et les règles d'origine pour les automobiles. Le Canada devra faire avec habileté pour équilibrer les intérêts et les relations concurrents avec les deux pays.

6. Le Canada est-il prêt ?

L'ACEUM doit prendre fin en 2036 « à moins que chaque partie ne confirme qu'elle souhaite maintenir le présent accord pour une nouvelle période de 16 ans ». De plus, « si, dans le cadre d'un examen semestriel, une Partie ne confirme pas son désir de prolonger la durée du présent accord pour une autre période de 16 ans, la Commission se réunit pour procéder à un examen conjoint chaque année pendant le reste de la durée de la présente entente. »¹

Il n'y aura peut-être pas de prolongation au-delà de la période de 2036 en raison de la pression exercée par les entreprises américaines. Les incertitudes entourant les examens annuels en cours nécessiteront un système de trois gouvernements pour gérer ce processus. Cependant, la date de renouvellement à venir de l'accord du 1er juillet 2026 souligne l'urgence du travail qui est nécessaire et l'importance des aspects politiques et procéduraux du droit d'examen du Congrès concernant les modifications ou les extensions potentielles de l'accord.

Notre ambassade à Washington et nos consulats partout aux États-Unis comprennent que le Canada doit porter son cas au cœur des États-Unis. Ils tendent la main aux soi-disant États rouges (c'est-à-dire républicains) et aux politiciens locaux qui pourraient aider à influencer Washington après les élections américaines. La sensibilisation des chefs d'entreprise et d'autres personnes prêtes à porter le cas du Canada dans les régions, en particulier les États rouges, peut également apporter une contribution vitale.

Malheureusement, il y a un sentiment d'urgence limité à Ottawa et dans les capitales provinciales du Canada. Il y a aussi un besoin urgent de coordination entre les provinces dans le cadre du processus préparatoire. En plus de la sensibilisation accrue de certains ministres et du premier ministre aux États-

¹ Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) – Chapitre 34 – Dispositions finales. Disponible à l'adresse : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/text-texte/34.aspx?lang=eng>.

Unis, le Canada doit élaborer une stratégie d'engagement globale à l'échelle gouvernementale et infranationale.

Le Canada doit entreprendre une mobilisation « pancanadienne » qui mobilise les intervenants à différents niveaux politiques, bureaucratiques et commerciaux, tout en assurant une participation globale au-delà d'Affaires mondiales Canada. Bien que le gouvernement veuille clairement consulter divers intérêts à l'échelle du pays, il est essentiel qu'il établisse une structure officielle et efficace pour gérer et intégrer les commentaires qu'il reçoit.

En même temps, Ottawa devrait chercher des occasions précises de collaborer avec les États-Unis, par exemple par l'entremise du Conseil de coopération en matière de réglementation relancé et en matière d'approvisionnement en matière de défense qui pourraient mettre le Canada sur la voie de l'adhésion à l'AUKUS, le partenariat trilatéral de sécurité pour la région indopacifique entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Le temps s'écoule plus vite que les Canadiens ne le reconnaissent. Les élections américaines sont bien entamées, et le Canada doit monter une campagne plus stratégique, plus organisée, beaucoup plus vaste et soigneusement calibrée que la dernière fois. Le Canada n'a pas encore mobilisé le secteur non gouvernemental ni utilisé pleinement les dirigeants provinciaux et municipaux. Dans la mesure où le Canada s'est lancé dans une campagne de renouvellement de l'ACEUM, il s'agit encore essentiellement d'un effort de communication qui semble parfois s'adresser autant à un public canadien qu'aux États-Unis. Nous devons de toute urgence intensifier notre jeu.

