



# **Compte à rebours pour la révision de l'ACEUM : pièges, politique et marchandage en perspective**

**Lawrence L. Herman**

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

Document de travail n° 2

Juillet 2024



**NPSIA**

The Norman Paterson School  
of International Affairs  
Carleton University



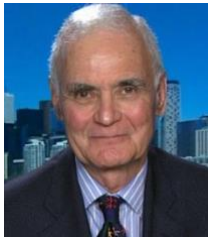
CANADIAN GLOBAL AFFAIRS INSTITUTE  
INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES MONDIALES

## COMPTE À REBOURS DE LA RÉVISION DE L'ACEUM DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

### Remerciements

Ce document de travail a été publié à l'origine par l'Institut C.D. Howe et a été republié avec son autorisation. L'auteur remercie Daniel Schwanen, James Fleming, Carolina Gallo, Peter Hall, Jon Johnson, Ari Van Assche et plusieurs relecteurs anonymes pour leurs commentaires sur une version antérieure. L'auteur reste responsable des erreurs et des opinions exprimées.

### A propos de l'auteur



Depuis plus de 50 ans, **Lawrence L. Herman** pratique le droit et la politique en matière de commerce et d'investissement internationaux au sein du gouvernement et dans le secteur privé, notamment chez Cassidy Levy Kent LLP (Ottawa et Washington) et Herman & Associates (Toronto). Il a été membre de la mission du Canada auprès des Nations unies et du GATT dans les années 1970. Dans le secteur privé, il a représenté le Canada devant la Cour internationale de justice et a plaidé des affaires devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), les groupes spéciaux de l'ALENA et les tribunaux canadiens. M. Herman conseille les gouvernements, les agences gouvernementales et les organisations internationales sur les questions de commerce, de sanctions économiques et d'investissement. M. Herman est Senior Fellow de l'Institut C. D. Howe, Fellow du Canadian Global Affairs Institute, membre du North American Forum et du Comité exécutif du Canada-US Law Institute et ancien président du Comité consultatif national du Tribunal canadien du commerce extérieur.

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

#### Co-présidents

L'honorable Perrin Beatty

Fen Osler Hampson

#### Les membres

Thomas d'Aquino

Meredith Lilly

Louise Blais

M. Gary G. Mar, KC

Carlo Dade

Marie-Lucie Morin

Laura Dawson

Vincent Rigby

Martha Hall Findlay

Colin 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 au cours d'une année électorale. Son travail est soutenu par la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton et le Canadian Global Affairs Institute. Ce document de travail s'appuie sur les discussions entre les membres du groupe d'experts. Toutefois, les points de vue, pensées et opinions exprimés dans ce document appartiennent exclusivement aux auteurs et ne représentent pas la Chambre de commerce du Canada, la Norman Paterson School of International Affairs (Carleton University) ou le Canadian Global Affairs Institute.

## **Table des matières**

1. Introduction	4
2. Clarifier le processus	6
3. Gestion du processus	8
4. Clarification des questions de fond	9
5. Réflexions finales	12
Références	13

## 1. Introduction

- L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) prendra fin le 30 juin 2036. C'est la date de fin définitive, telle qu'elle est énoncée dans l'accord. Toute entreprise canadienne qui fait des affaires aux États-Unis (ou au Mexique) ou avec eux doit avoir cette date bien en tête.
- Avant d'en arriver là, l'ACEUM exige un examen tripartite de ses activités à partir du 30 juin 2026, six ans après son entrée en vigueur. L'objectif est de déterminer si les trois parties peuvent se mettre d'accord pour prolonger l'accord de 16 ans.
- Toutefois, pour se préparer, les trois parties doivent dissiper les incertitudes concernant les processus et les procédures de négociation. Dans le cas contraire, les choses risquent de dérailler sérieusement. Des questions de fond seront également en jeu. Il est difficile d'imaginer une prolongation sans changements ou ajouts majeurs à l'ACEUM qui soient satisfaisants pour les trois pays, en particulier les États-Unis.
- En l'absence de prorogation de l'accord, l'ACEUM prendra fin conformément à ses dispositions. Cette éventualité crée une incertitude qui pèse sur le commerce nord-américain et les risques qui en découlent pour les entreprises transfrontalières.

Les dispositions relatives à la révision et à la résiliation s'appliquant à l'ACEUM résultent des renégociations de l'ALENA de 2017-2018, lorsque l'administration Trump souhaitait en fait que le nouvel accord commercial prenne fin dans cinq ou six ans. Le Canada et le Mexique ont refusé, ce qui a donné lieu à un compromis bizarre dans l'ACEUM qui donne un avantage maximal à la partie américaine.

Grâce à cet avantage, il semble que les Américains remettront sur la table les questions qui n'ont pas été réglées auparavant et que le Canada - une fois de plus - se livrera à un marchandage avec les Américains sur toute une série de sujets.

Grâce aux efforts des groupes de réflexion, dont la Chambre de commerce du Canada, le Conseil des affaires du Canada, ainsi que des groupes industriels tels que les constructeurs automobiles, le secteur privé

## COMPTE À REBOURS DE LA RÉVISION DE L'ACEUM DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

commence à s'intéresser de plus près aux implications de cette situation pour les entreprises canado-américaines.<sup>1</sup> Il semblerait que les milieux d'affaires américains se soient intéressés à l'ACEUM (et peut-être davantage au Mexique). Les milieux d'affaires canadiens devraient en tenir compte.

Les éléments d'incertitude sont aggravés par l'approche de l'élection présidentielle américaine (5 novembre 2024), par le fait qu'un nouveau président mexicain prendra ses fonctions le 1er octobre 2024 et par l'élection générale canadienne prévue au plus tard le 25 octobre 2025. Mais que le Canada doive faire face à une présidence Biden ou Trump en 2026, tout porte à croire que le Canada et le Mexique devront mener des négociations difficiles avec les Américains.

C'est ce qui ressort d'un document présenté lors d'un récent événement de la Brookings Institution, qui indique que « le président Biden devrait subir des pressions lors de l'élection pour prendre position contre certains points de l'USMCA, notamment le Mexique sur les questions relatives au travail, à l'énergie et à l'agriculture, et peut-être le Canada sur les produits laitiers, la taxe numérique et d'autres questions ». En outre, les auteurs ont déclaré que si l'ancien président Trump était réélu :

Il semble peu probable qu'une administration Trump — qui a poussé si fort pour une clause de révision, et avec l'effet de levier dont les États-Unis disposent en tant qu'économie beaucoup plus importante parmi les trois parties — laisse passer l'occasion d'utiliser la clause de révision pour négocier de meilleures conditions. (Meltzer et Verheul 2024.)

L'ancien représentant américain au commerce, Robert Lighthizer, et son successeur, Katherine Tai, ont tous deux clairement indiqué que le

---

<sup>1</sup> Le Comité permanent du commerce international (CIIT) de la Chambre des communes a tenu une série d'audiences sur l'examen. La ministre Mary Ng, des hauts fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada et d'autres ont témoigné sur les questions clés pour le Canada, même à ce stade. Le CIIT a ajourné ses travaux pour l'été, mais d'autres audiences sont prévues à l'automne 2024 (<https://www.ourcommons.ca/committees/en/CIIT/StudyActivity?studyActivityId=12563470>).

processus permettrait aux États-Unis d'exercer un effet de levier maximal sur le Canada et le Mexique pendant toute la durée restante de l'ACEUM. Lors de l'événement organisé par la Brookings Institution que nous venons de mentionner, Katherine Tai a déclaré que la révision ne devait pas être superficielle et que les États-Unis, le Mexique et le Canada ne devaient pas se sentir « trop à l'aise » avec leur pacte commercial tripartite renégocié :

« Il ne faut pas que ce réexamen se fasse de manière à ce que les trois parties se sentent trop à l'aise lors de la conversation », a-t-elle déclaré. « Il s'agit de maintenir un certain niveau d'inconfort, qui peut impliquer un certain niveau d'incertitude, afin que les parties restent motivées pour faire ce qui est vraiment difficile, c'est-à-dire continuer à réévaluer nos politiques et nos programmes commerciaux pour s'assurer qu'ils répondent vraiment aux changements qui se produisent autour de nous. » (Tai, cité dans World Trade Online 2024.)

Un expert américain bien connu a ajouté le point suivant au commentaire de Tai :

Du côté américain, je pense que nous assisterons à un lobbying intense de la part des groupes d'intérêt, qui se mêlera ensuite à l'idéologie du président, quel qu'il soit. Il en résultera des exigences américaines, dont certaines mettront sans doute le Canada et le Mexique mal à l'aise. (Lester 2024.)

## 2. Clarifier le processus

Les questions de fond sont, bien entendu, les aspects essentiels. Mais avant d'en arriver là, il y a des éléments de procédure qui méritent notre attention. Ceux-ci sont énoncés à l'article 34.7 de l'ACEUM, qui prévoit que l'examen doit être mené par la Commission de libre-échange Canada-États-Unis-Mexique (FTC) afin de déterminer si l'accord doit être prorogé pour une nouvelle période de 16 ans. Si, à première vue, cela semble assez simple, certains aspects méritent d'être clarifiés.

## COMPTE À REBOURS DE LA RÉVISION DE L'ACEUM DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

Tout d'abord, il n'est pas clair si l'éventuelle prolongation de 16 ans doit courir à partir de la date officielle d'expiration de l'ACEUM en 2036 ou à partir du moment où et si les trois gouvernements conviennent d'une telle prolongation - qui pourrait avoir lieu à n'importe quel moment avant 2036.

Ensuite, le rôle de la Commission doit être clarifié. Il ne s'agit pas d'un organe autonome et indépendant. Elle est composée des trois gouvernements représentés par leurs ministres du commerce, comme c'était le cas de l'organe équivalent dans le cadre de l'ALENA. La Commission est donc une fiction à certains égards. En réalité, le Canada, les États-Unis et le Mexique échangeront leurs positions sous le couvert de la Commission.<sup>2</sup>

Ces échanges doivent prendre la forme de « recommandations d'action » de la part des trois gouvernements, qui doivent être envoyées au moins un mois avant que la Commission ne commence l'examen. Après avoir reçu ces recommandations, la Commission délibère et décide des « mesures appropriées » à prendre par les parties. Il s'agit là encore d'une fiction dans la mesure où la Commission est constituée des trois gouvernements eux-mêmes.

Rien dans l'article 34.7 ne précise ce que l'on entend par « mesures appropriées ». Concrètement, cela signifie des changements, des ajouts, des recalibrages de l'ACEUM afin de l'améliorer ou de régler les différends entre les trois gouvernements. C'est cette partie qui semble susceptible de conduire à une ouverture de l'accord et — soyons réalistes — qui peut conduire à la renégociation de parties importantes de l'accord.

Un autre point à clarifier est que rien dans l'article 34.7 ne stipule la date à laquelle la révision de 2026 doit être achevée. Que se passe-t-il si les trois

---

<sup>2</sup> En fait, les réunions de la FTC sont en grande partie des affaires réglées, l'ordre du jour et les résultats étant largement déterminés par les équipes respectives du ministre canadien du commerce, du représentant américain au commerce (USTR) et du secrétaire mexicain à l'économie. La Commission s'est réunie pour la dernière fois le 23 mai 2024 à Phoenix, en Arizona, et a convenu d'un certain nombre d'objectifs politiques généraux. Elle n'a fait qu'une brève référence à l'examen de 2026 : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/2024-05-23-joint-statement-declaration-commune.aspx?lang=eng>.

gouvernements ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'une des questions soumises à la Commission ? En vertu de l'article 30.3, la Commission décide « par consensus », ce qui signifie en fait l'unanimité (comme à l'OMC). L'article 30.3 permet aux parties de « décider autrement » que par consensus, mais il est impossible d'envisager un accord pour trancher les questions par un vote à la majorité.

Il est hautement souhaitable que les trois gouvernements lèvent ces incertitudes dès maintenant pour éviter que le processus ne s'enlise et ne se paralyse en entrant dans ces eaux inconnues.

### **3. Gestion du processus**

Si, comme cela semble probable, il n'y a pas d'accord sur la prolongation de l'ACEUM pour 16 ans lors de la réunion de la Commission en 2026, l'article 34.7 stipule alors que la Commission doit procéder à des révisions annuelles de l'accord jusqu'à la date d'expiration de 2036. Aucun des détails de ces révisions n'a été précisé. Tout peut arriver. Dans ce domaine également, nous entrons dans des eaux inexplorées.

Pour éviter que le processus ne déraile, il sera important de gérer tous ces processus. Le travail doit commencer dès maintenant, alors que le temps presse et qu'il est possible de mettre en place certains éléments de procédure et certaines lignes directrices afin de garantir que le processus est bien orchestré. Laisser les choses au hasard en espérant qu'elles s'arrangeront d'elles-mêmes aggrave inutilement l'incertitude.

Voici les éléments les plus flagrants de l'article 34.7 qui méritent d'être clarifiés :

- Le rôle de la Commission dans le processus de révision doit être précisé, en éliminant la fiction selon laquelle il s'agit d'un organe autonome qui reçoit des « recommandations d'action » de la part des gouvernements. Comme nous l'avons déjà expliqué, la Commission représente les trois gouvernements agissant en cette qualité et cela doit être clair.



## COMPTE À REBOURS DE LA RÉVISION DE L'ACEUM DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

- Il est important de préciser qu'il ne s'agit pas de « recommandations » que les gouvernements doivent se soumettre à eux-mêmes, mais d'une nouvelle série de propositions sur une série de dispositions de l'ACEUM qui constituent, en fait, le point de départ d'un cycle de négociations en cours. Ce point, ainsi que la méthodologie des négociations, doivent être précisés.
- De même, l'idée que la Commission délibère sur ces recommandations et décide ensuite des « actions appropriées » est fantaisiste. La réalité est qu'il y aura une série de négociations entre les trois parties. Cela signifie que certains aspects du processus de négociation doivent être précisés. Si, en fait, les « actions appropriées » impliquent des modifications ou des ajouts à l'ACEUM, il convient de le préciser également.
- L'article 34.7 ne dit rien sur le calendrier de la révision de 2026. Il convient de s'accorder sur ce point. De même, dans le cas où il n'y aurait pas de prorogation, les calendriers et les procédures pour les dix années de révisions annuelles doivent être fixés. Il serait dommageable que ces révisions se poursuivent indéfiniment, comme une sorte d'exercice continu.

Toutes ces questions de procédure devraient être clarifiées par le biais d'un protocole ou d'un addendum à l'ACEUM qui énonce les ingrédients susmentionnés.<sup>3</sup> Des discussions doivent être entamées dès à présent sur la manière de mettre cela en place.

### **4. Clarification des questions de fond**

Indépendamment de ces questions administratives, l'élément primordial sera les parties substantielles de l'accord sur la table à partir de juin 2026. L'éventualité de changements de gouvernement aux États-Unis et au Canada assombrit le tableau, mais quelle que soit

---

<sup>3</sup> Les règles de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* permettent aux parties de clarifier et, le cas échéant, de modifier les termes des traités par consentement mutuel. L'article 34.3 de l'ACEUM permet d'apporter des amendements et de les faire entrer en vigueur 60 jours après la ratification. En l'absence d'amendement, le droit des traités permet également aux parties de conclure un accord parallèle ou une entente sur la manière dont certaines dispositions du traité doivent être interprétées ou appliquées.

COMPTE À REBOURS DE LA RÉVISION DE L'ACEUM  
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

la situation politique de chacune des trois parties à ce moment-là, la position des États-Unis dans la révision sera dominante.

La clarification des objectifs américains sera fournie au titre de la section 611 de la loi *sur la mise en œuvre de l'accord États-Unis-Mexique-Canada (United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act)*, la loi américaine qui exige que le représentant américain au commerce (USTR) fasse rapport au Congrès sur le fonctionnement de l'ACEUM en indiquant les domaines nécessitant une mise à jour d'ici à la fin de 2025.<sup>4</sup> Ce rapport ne sera pas disponible avant 18 mois.

Sans attendre le rapport de l'USTR et sans essayer de dresser une liste d'éléments distincts, les trois gouvernements pourraient déjà entreprendre certaines actions en termes de délimitation préliminaire du champ d'application :

- i) L'une d'entre elles consisterait à convenir d'une liste définie de domaines ou de parties de l'ACEUM susceptibles d'être ouverts. Cela permettrait de limiter raisonnablement le processus et de maintenir intactes les règles de base de la relation commerciale.
- ii) À l'autre extrémité du spectre, il y aurait un accord visant à ne pas empêcher l'ouverture d'un sujet, à l'instar des négociations de 2017-2018 elles-mêmes. Cette solution présente l'avantage de permettre des propositions d'amélioration, de perfectionnement et de modernisation pour l'ensemble des dispositions de l'ACEUM. Mais elle comporte des inconvénients évidents.

---

<sup>4</sup> "Le rapport du représentant commercial comprendra son évaluation du fonctionnement de l'ACEUM, ainsi qu'une recommandation sur l'extension de l'ACEUM. Le représentant commercial doit rendre compte des efforts déployés au préalable pour résoudre les problèmes à l'origine de la recommandation. Le rapport exposera également les points de vue des 15 comités consultatifs..." . . ." Johnson, Jon, "CUSMA Joint Review May Not be a Smooth Ride" : *Intelligence Memo*, Institut C.D. Howe, 30 mai 2024.

COMPTE À REBOURS DE LA RÉVISION DE L'ACEUM  
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

Avec un peu d'effort, il devrait être possible de classer les types de questions qui seront abordées : la première catégorie énumérerait les points de désaccord litigieux ou difficiles entre les parties à l'ACEUM ; la seconde classerait les parties de l'accord qui ne sont pas litigieuses et, espérons-le, pour lesquelles il existe des objectifs communs en matière de modernisation et d'amélioration de l'accord.

En ce qui concerne le premier panier, nous avons une idée assez précise de ce que seront certaines des demandes américaines adressées au Canada, notamment la taxe sur les services numériques, la *loi sur la diffusion en ligne*, le renforcement des restrictions commerciales sur les importations chinoises et, bien sûr, la suppression des restrictions sur les importations de produits laitiers dans le cadre du système de gestion de l'offre du Canada. Même si les États-Unis acceptent de limiter d'une manière ou d'une autre le champ d'application de l'examen, la liste américaine risque d'être longue.

Le Canada a également une liste de préoccupations et de griefs liés aux éléments préférentiels des politiques industrielles du président Biden dans la *loi sur la réduction de l'inflation*, aux règles d'origine dans le secteur automobile et à toute une série de mesures protectionnistes américaines. Le Mexique aura sa propre liste.

Quant à l'objectif commun de modernisation et d'actualisation, il pourrait couvrir des domaines tels que le commerce numérique, les biens et services environnementaux, les questions de décarbonisation, la facilitation de la chaîne d'approvisionnement, les minéraux critiques, l'amélioration des procédures de dédouanement et de franchissement des frontières, les droits de l'homme et le travail forcé, et même les questions de sécurité nationale.

Le fait d'aborder la révision avec ce type de menu « positif » n'empêcherait pas des négociations difficiles, mais il y aurait au moins un ensemble de domaines moins litigieux qui pourraient porter leurs fruits au fur et à mesure de l'évolution de la situation après 2026. Une série d'initiatives tripartites visant à moderniser les règles

commerciales dans certains secteurs pourrait constituer la base d'une CUSMA actualisée à l'avenir.

## **5. Réflexions finales**

Les zones d'incertitude dans le processus de révision de l'ACEUM, combinées à la date officielle d'expiration du traité en 2036, font qu'il est important que les trois gouvernements résolvent ces questions avant le début de la révision en 2026. Il est essentiel de veiller à ce que le processus se déroule de manière bien orchestrée et d'éviter d'ajouter de l'incertitude aux règles régissant le commerce transfrontalier en Amérique du Nord.

En fin de compte, quel que soit le résultat de la révision à venir, un cadre conventionnel adéquat et stable est nécessaire pour régir les relations commerciales entre les trois pays. Tel devrait être l'objectif ultime des trois gouvernements qui se préparent au processus de révision.

En attendant, les entreprises canadiennes doivent se préparer à des renégociations potentiellement tumultueuses. La bonne nouvelle est que, grâce au travail de certains des groupes d'entreprises déjà mentionnés, le secteur privé sort de sa relative complaisance et envisage des plans d'urgence. Il reste encore beaucoup à faire.

## Références

Johnson, Jon. 2024. « L'examen conjoint de l'ACEUM risque de ne pas se dérouler sans heurts ». *Intelligence Memo*. Toronto : Institut C.D. Howe. 30 mai.

Lester, Simon. 2024. International Economic Law and Policy Blog. 7 mars. Consulté à l'adresse : <https://ielp.worldtradelaw.net/2024/03/katherine-tai-on-usmca-dispute-settlement-and-the-usmcia-review.html>.

Meltzer, Joshua P., et Steve Verheul. 2024. « Examen de l'USMCA : Les élections à venir et la voie à suivre ». Brookings Research. 5 mars. Accessible à l'adresse : <https://www.brookings.edu/articles/usmca-review-upcoming-elections-and-a-path-forward/>.

Tai, Katherine. 2024. « Tai : Un certain 'inconfort' sera la clé d'une révision réussie de l'USMCA ». *World Trade Online*. 6 mars. Consulté à l'adresse : <https://insidetrade.com/daily-news/tai-some-discomfort-will-be-key-successful-usmca-review>.

