

ACEUM: COMPRENDRE LE NOUVEL ACCORD COMMERCIAL NORD-AMÉRICAIN

Services économiques d'EDC

1 juillet 2020

RÉSUMÉ

- L'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020, soit près d'un an et demi après sa signature par les trois pays.
- L'accord renégocié préserve un accès important au marché en franchise de droits et procure aux exportateurs et aux investisseurs nord-américains l'assurance dont ils avaient grandement besoin.
- Malgré les nombreuses modifications techniques apportées à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), on s'attend à ce que la grande majorité des activités commerciales avec le Mexique et les États-Unis se poursuivent essentiellement comme avant sous le régime de l'ACEUM.

CONTEXTE

En août 2017, les trois pays signataires de l'ALENA ont entamé la renégociation de cet accord qui était en vigueur depuis 1994. L'objectif avoué des États-Unis était de « négocier un accord nettement meilleur qui réduirait le déficit commercial des États-Unis et qui serait juste pour tous les Américains en améliorant l'accès aux marchés canadien et mexicain pour les entreprises américaines des secteurs manufacturier, de l'agriculture et des services »¹. Le Canada et le Mexique visaient quant à eux à préserver l'essentiel de l'accord initial, tout en le modernisant en y ajoutant un chapitre sur le commerce numérique ainsi que des mesures progressistes.

Voici quelques-uns des objectifs de négociation des États-Unis :

- Rehausser les normes du travail au Mexique.
- Accroître l'accès au marché canadien dans les secteurs assujettis à la gestion de l'offre (produits laitiers, œufs et volaille).
- Harmoniser la réglementation sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (destinées à protéger les humains, les animaux et les végétaux contre les maladies).
- Améliorer les procédures douanières et faciliter les échanges tout en augmentant le seuil de valeur négligeable (*de minimis*), à partir duquel des droits de douane s'appliquent aux marchandises en provenance des États-Unis qui entrent au Canada ou au Mexique.
- Resserrer les règles d'origine pour la fabrication automobile afin de stimuler l'approvisionnement auprès des pays membres et d'inclure une exigence de teneur en main-d'œuvre minimale.
- Moderniser l'accord en y ajoutant un chapitre sur le commerce numérique et en empêchant les restrictions de la circulation transfrontalière des données.
- Accroître la protection de la propriété intellectuelle des œuvres créatives et des produits biologiques.

- Éliminer le mécanisme de règlement des différends en matière de droits antidumping et compensateurs (l'ancien « chapitre 19 »).

Au terme de 18 mois de négociation, les trois parties ont signé le nouvel accord le 30 septembre 2018. Au Mexique et aux États-Unis, l'ACEUM a été ratifié en 2019, tandis qu'au Canada, le projet de loi pour la mise en œuvre de l'accord a été adopté en mars 2020. L'ACEUM est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Les nouvelles règles commerciales et la plupart des dispositions d'accès aux marchés prennent effet immédiatement.

SURVOL

L'ACEUM est formé de 34 chapitres et 12 lettres d'accompagnement. La majorité des chapitres de l'ALENA ont été conservés, tandis que des modifications importantes ont été apportées aux dispositions d'accès au marché dans les secteurs de l'automobile et de l'agriculture, ainsi qu'aux règles relatives à l'investissement, aux marchés publics et aux droits de propriété intellectuelle. L'accord traite également de nouveaux enjeux comme le commerce numérique, les entreprises appartenant à l'État et le mauvais alignement des devises.

ACCÈS AU MARCHÉ

L'accès en franchise de droits aux marchés mexicains et américains qui était prévu dans l'ALENA pour les exportateurs canadiens est essentiellement préservé dans l'ACEUM.

En plus de l'accès à de nouveaux marchés en vertu de l'ALENA, l'ACEUM ouvre aux exportateurs canadiens l'accès aux marchés restreints du sucre raffiné, des produits contenant du sucre et des produits à base d'arachides sous forme de contingents tarifaires².

VÉHICULES AUTOMOBILES

Sous l'ALENA, les tarifs douaniers sur les automobiles étaient éliminés si les automobiles, les camions légers, les moteurs et les transmissions remplissaient l'exigence de 62,5 % de contenu nord-américain stipulée dans les règles d'origine. L'ACEUM établit des règles d'origine plus strictes pour avoir accès au marché en franchise de droits :

- Les règles et procédures d'origine pour la teneur en valeur nord-américaine passent à 75 % pour certains produits.
- Une proportion de 40 % à 45 % du contenu d'une voiture devra être fabriquée par du personnel payé au moins 16 \$ de l'heure.
- Tous les procédés de fabrication de l'acier utilisés dans la fabrication des véhicules devront avoir lieu en Amérique du Nord, à l'exception des procédés métallurgiques et de certaines matières premières³.
- Le pourcentage d'aluminium nord-américain utilisé dans les véhicules devra être de 70 %.

De plus, les lettres d'accompagnement du Canada et du Mexique garantissent une exemption des éventuelles mesures tarifaires américaines prévues par l'article 232 pour 2,6 millions d'automobiles, de même qu'un délai de grâce de 60 jours pour le Canada.

ACCÈS AU MARCHÉ DES PRODUITS LAITIERS

Les agriculteurs canadiens des secteurs soumis à la gestion de l'offre (volaille, œufs et produits laitiers) devront faire face à une plus grande concurrence étrangère, principalement de la part d'exportateurs des États-Unis – qui obtiennent une ouverture d'environ 3,6 %, semblable à celles accordées par l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne et l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP). En contrepartie, les États-Unis offriront un accès similaire. Un nouvel accès aux marchés sous forme de contingents tarifaires sera fourni pour certains produits laitiers, soit le fromage, la crème, les boissons lactées et le beurre. La poudre de lactosérum et la margarine feront également l'objet de contingents tarifaires pendant une période fixe, puis les droits de douane seront entièrement éliminés.

COMMERCE NUMÉRIQUE ET ÉLECTRONIQUE

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA en 1994, l'économie numérique a connu une croissance fulgurante, tant en termes de taille que d'importance. L'ACEUM établit des lignes directrices en la matière et énonce l'engagement des parties à ne pas imposer de droits de douane sur les produits numériques transmis par voie électronique, à protéger les renseignements personnels et à coopérer sur les questions de sécurité des communications électroniques. De plus, l'accord instaure des engagements en vue de rendre les données relatives au gouvernement plus accessibles et d'empêcher les pays d'imposer aux entreprises étrangères des restrictions sur la localisation des données. D'autres dispositions de l'ACEUM interdisent aux parties d'exiger la divulgation de codes sources ou d'algorithmes.

L'ACEUM hausse le seuil *de minimis*⁴ à 117 \$ US (150 \$ CA) pour les importations expédiées au Canada par messagerie et à 40 \$ pour la perception de la taxe de vente. Le Mexique a également porté le seuil *de minimis* à 117 \$ US, tandis que le seuil aux États-Unis était déjà nettement plus élevé (800 \$ US). Cela signifie que les Canadiens qui achètent en ligne pourront importer plus de biens en franchise de droits de douane et de taxes.

MARCHÉS PUBLICS

Aucun changement majeur n'est apporté au texte de l'ALENA dans l'ACEUM au chapitre des marchés publics. Outre l'ALENA, l'Accord sur les marchés publics (AMP) a été conclu en 2014 par les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin de garantir l'ouverture, l'équité et la transparence des conditions de concurrence sur les marchés publics pour l'achat de marchandises, de services et de services de construction par les entités publiques visées par cet accord.

Le seuil établi pour les contrats dans l'AMP est toutefois plus élevé que celui de l'ALENA (180 000 \$ contre 25 000 \$), ce qui signifie que le Canada a moins d'occasions de soumissionner aux États-Unis.

Quant aux marchés publics entre le Canada et le Mexique, le PTPGP contient des mesures favorables qui s'ajoutent à celles de l'AMP.

PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (PI)

Une partie des efforts de modernisation et de mise à jour de l'accord nord-américain visaient à inclure des normes minimales de protection et d'application des droits de propriété intellectuelle. Un des principaux changements en matière de droits de propriété intellectuelle porte sur l'allongement de la durée de protection du droit d'auteur, qui passe à la durée de vie de l'auteur plus 70 ans (avec une période de transition de 2,5 ans) pour les œuvres, et à 75 ans pour les prestations et les enregistrements sonores (la durée de protection actuelle équivaut à la vie de

l’auteur plus 50 ans et 70 ans respectivement). Ce changement concorde avec les lois américaines et européennes sur le droit d’auteur. Cela dit, l’augmentation de la durée de ces protections ne restreint pas l’accès aux œuvres d’intérêt public.

Les engagements pris antérieurement afin de prolonger de huit à dix ans la durée de protection de la propriété intellectuelle des données sur les médicaments biologiques ont été abandonnés.

PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

L’objectif du chapitre de l’ACEUM sur les PME est d’accroître les perspectives commerciales et les possibilités d’investissement pour les PME grâce à la coopération dans le cadre d’initiatives de soutien, aux activités conjointes et à l’échange de pratiques exemplaires. Toutes les parties reconnaissent qu’il faut faire plus d’efforts pour soutenir les groupes sous-représentés comme les Autochtones et les femmes. Les trois pays ont formé un comité afin de soutenir encore davantage les PME.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Le chapitre sur le règlement des différends de l’ALENA (chapitre 19) autorisait chacun des trois pays à contester les résultats d’une enquête commerciale en faisant appel devant un groupe binational d’experts en commerce. Cette procédure assure un examen impartial des recours commerciaux nationaux (mesures antidumping, droits compensateurs et mesures de sauvegarde). Ce mécanisme est maintenu au chapitre 10 de l’ACEUM.

Les parties ont pris des engagements visant à empêcher un pays de bloquer les nominations au sein du groupe binational puisque cela retarde l’examen des dossiers dont le groupe est saisi.

Dans l’ACEUM, le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États a été supprimé entre le Canada et les États-Unis, mais il conserve une portée limitée entre le Mexique et les États-Unis. Ce mécanisme permettait à une entreprise nord-américaine de poursuivre un pays signataire de l’ALENA pour discrimination ou non-respect de l’accord. À noter que les relations Canada–Mexique sont toujours assujetties à ce genre de dispositions en vertu du PTPGP.

ENVIRONNEMENT

L’accord reconnaît le rôle important que jouent les peuples autochtones dans la conservation à long terme de l’environnement, les pêches durables, la gestion des forêts et la conservation de la biodiversité. Il ne fixe pas de cible précise de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais il inclut des engagements en matière de protection environnementale et il est assujetti au mécanisme de règlement des différends. L’ACEUM interdit aux parties de subventionner des activités qui favorisent la surpêche et le trafic illégal ou qui nuisent aux espèces marines, à la qualité de l’air ou à l’exploitation forestière durable.

TRAVAIL

Dès l’ouverture des négociations de l’ALENA, l’un des principaux objectifs des États-Unis était de s’attaquer aux piètres normes du travail au Mexique. L’ACEUM comprend de nouvelles dispositions interdisant l’importation de marchandises issues du travail forcé, impose des obligations liées à la lutte contre la discrimination, traite de la violence contre les travailleurs et protège le droit des travailleurs à la négociation collective.

L'accord établit des lignes directrices qui définissent ce qui est acceptable en matière de droits des travailleurs, de conditions de travail, de salaire minimum, d'heures de travail et de santé et sécurité au travail⁵. Le chapitre sur le travail est assujéti au mécanisme de règlement des différends, et une partie peut exercer un recours contre une autre en cas de non-respect. Les règles d'origine applicables aux produits automobiles contiennent une exigence de teneur en main-d'œuvre que les véhicules doivent respecter pour bénéficier d'une exemption des droits de douane au titre de l'ACEUM. Au moins 40 % de la valeur d'un véhicule doit être produite par des travailleurs gagnant au moins 16 \$ US de l'heure.

SERVICES

Le nouvel accord renforce les engagements pris dans le cadre de l'ALENA pour garantir la libre circulation des données et des renseignements. Cet engagement est mentionné dans le chapitre sur les services financiers, puisqu'il est pertinent pour ce secteur. Des mesures plus strictes de protection de la propriété intellectuelle pourraient, en principe, compliquer l'importation au Canada de contenus protégés par le droit d'auteur.

L'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires est préservée dans l'ACEUM, et la liste des professions admises dressée dans l'ALENA a très peu changé.

NOUVELLES DISPOSITIONS

- Exception culturelle du Canada permettant de mettre en place des mesures pour venir en aide aux artistes locaux et aux producteurs culturels canadiens.
- Révision de la disposition de temporisation six ans après son entrée en vigueur (révision tous les six ans pendant les dix prochaines années).
- Clause sur les pays n'ayant pas une « économie de marché » (article 32.10) exigeant qu'une partie annonce son intention d'amorcer des négociations avec un tel pays.
- Engagement des parties à maintenir un régime de changes flottants et à s'abstenir de dévaluer leur monnaie.
- Procédures douanières et facilitation des échanges (chapitre 7) visant à simplifier, normaliser et moderniser les procédures douanières relatives au commerce.
- Engagements garantissant que les entreprises appartenant à l'État vont obéir aux forces du marché et traiter leurs concurrents de manière non discriminatoire.
- Prévention du transbordement de marchandises en acier et en aluminium écoulés au rabais importés d'autres pays.
- Chapitres contenant des mesures progressistes sur les Autochtones et l'égalité des genres, afin d'exprimer soutien et considération.

RÉPERCUSSIONS SUR LES EXPORTATEURS CANADIENS

Les règles sur le commerce nord-américain ont été mises à jour avec la mise en œuvre de l'ACEUM, ce qui constitue l'aspect le plus important de cet accord. En effet, les exportateurs et les investisseurs canadiens pourront compter sur des directives plus claires, après avoir vécu, entre autres enjeux internationaux, dans une grande incertitude politique quant à l'avenir des règles du commerce nord-américain.

Les constructeurs automobiles devront composer avec des règles d'origine et des exigences de teneur en main-d'œuvre plus complexes. Les secteurs évoluant dans un système de gestion de l'offre devront s'adapter à la plus grande présence étrangère sur le marché et à l'élimination des classes de lait 6 et 7⁶. Somme toute, les résultats des négociations de l'ACEUM sont généralement perçus comme étant positifs ou neutres et renforcent les engagements existants entre les parties.

RÉSUMÉ DE L'ACCORD

SUJET	ALENA	ACEUM
Automobile	Règle d'origine de 62,5 %; aucune exigence en matière de salaire; aucun contingent d'exportation.	Règle d'origine de 75 %; disposition sur la valeur de la main-d'œuvre exigeant qu'au moins 40 % de la valeur d'un véhicule soit produite par des travailleurs rémunérés 16 \$/h; exemption des mesures de l'article 232 pour 2,6 millions de véhicules.
Produits laitiers	Marché des produits laitiers omis.	Les producteurs laitiers américains obtiendront un accès au marché similaire à celui accordé par l'AECG et le PTPGP; les producteurs laitiers canadiens obtiendront un accès comparable au marché des États-Unis; le Canada éliminera les classes de lait 6 et 7.
Marchés publics	Engagements généraux précédant l'AMP.	Les marchés publics canadiens seront assujettis à l'AMP de l'OMC et au PTPGP (pour le Canada et le Mexique).
Commerce numérique et électronique	Sans objet.	Engagements à améliorer les échanges transfrontières de données et de renseignements; interdiction de percevoir des droits de douane sur les données et les renseignements; augmentation du seuil en franchise de droits du Canada et du Mexique à 117 \$ US (150 \$ CA); seuil canadien d'exemption de taxes augmenté à 40 \$.
Règlement des différends	Comprend des chapitres permettant aux investisseurs et aux gouvernements de régler leurs différends devant des groupes d'experts binationaux.	Le chapitre 10 permet aux parties de contester les résultats de recours commerciaux nationaux; engagements à propos du groupe binational de l'ACEUM; élimination du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (ancien chapitre 11).
Environnement et travail	Lettres d'accompagnement sur la coopération.	Engagements pris à l'égard des deux enjeux, qui sont assujettis au mécanisme de règlement des différends.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

- [Objectifs de négociation du Bureau du représentant au commerce extérieur des États-Unis \(USTR\)](#)
- [Projet de loi de mise en œuvre C-4](#)
- [Résumé et texte intégral de l'ACEUM](#)

SOURCES

- Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM), Affaires mondiales Canada
- Accord États-Unis–Mexique–Canada (AEUMC), Bureau du représentant au commerce extérieur des États-Unis
- *From NAFTA to CUSMA: The Changes, the Additions and What it Means*, Conference Board du Canada
- Proposition d'Accord États-Unis–Mexique–Canada, 5 octobre 2018, Service de recherche du Congrès
- *New North American commerce deal becomes law*, 13 mars 2020, iPolitics

À PROPOS DU PRÉSENT RAPPORT

Le présent rapport fait partie d'une série d'articles concis rédigés par le personnel des Services économiques d'EDC sur des questions relatives au commerce international et à l'investissement canadiens. Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne doivent être attribuées ni à Exportation et développement Canada, ni à son Conseil d'administration.

Le présent rapport a été rédigé par Andrew DiCapua, vérifié par Stephen Tapp et révisé par Janet Wilson.

AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ

Ces rapports, qui compilent des renseignements publics, ne visent pas à fournir des conseils précis, et les lecteurs ne doivent pas les considérer comme une source sûre. Aucune mesure ou décision ne doit être prise sans la tenue de recherches indépendantes et l'obtention de conseils professionnels. Même si EDC a déployé des efforts raisonnables pour s'assurer que les renseignements qui sont contenus dans ces rapports étaient exacts au moment de leur publication, EDC n'offre aucune garantie quant à leur exactitude, leur actualité ou leur exhaustivité et ne fait aucune représentation à cet effet. EDC n'est pas responsable des pertes ou dommages occasionnés par des erreurs ou omissions.

¹ *USTR Releases NAFTA Negotiating Objectives*. Bureau du représentant au commerce extérieur des États-Unis, 17 juillet 2017.

² Un contingent tarifaire (CT) est un mécanisme qui permet d'importer une quantité fixe de certains produits à un taux de droit peu élevé ou nul. Les CT sont généralement mis en œuvre et éliminés progressivement.

³ Les exigences prendront effet sept ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

⁴ Seuil en deçà duquel la quantité est jugée trop faible par les services douaniers pour percevoir des droits de douane.

⁵ Conformément à la Déclaration de l'Organisation internationale du Travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

⁶ La classe 6 de l'Ontario et la classe 7 du fédéral étaient utilisées pour fixer le prix du lait écrémé en poudre, et des concentrés de protéines de lait sous le système de gestion de l'offre. On s'appuyait sur les prix du marché mondial pour fixer le prix à l'exportation du surplus de production des produits de ces classes.