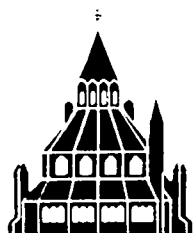


Étude générale

L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis : les grandes questions

Anthony Chapman
Division de l'économie

Décembre 1988



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service de
recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA - ÉTATS-UNIS:
LES GRANDES QUESTIONS*

INTRODUCTION

Le 2 janvier 1988, le Canada et les États-Unis ont signé un accord de libre-échange dont la mise en oeuvre s'étendra sur une période de dix ans à compter du 1^{er} janvier 1989. Le présent document traite des grandes questions que soulève cet accord.

LIBRE-ÉCHANGE OU UNION ÉCONOMIQUE?

L'Accord crée-t-il une zone de libre-échange ou une union économique? Il est essentiel de bien comprendre la différence entre ces deux formes d'association, étant donné que l'union économique suppose l'harmonisation d'un certain nombre de politiques économiques, ce que n'exige pas le libre-échange. Les définitions suivantes de différents types d'association économique sont classées dans un ordre ascendant d'intégration économique:

- Commerce limité - les pays limitent les échanges commerciaux entre eux au moyen de barrières tarifaires ou non tarifaires.
- Libre-échange - les pays suppriment mutuellement leurs barrières commerciales tarifaires et non tarifaires.
- Union douanière - les pays renoncent mutuellement à leurs barrières commerciales et imposent des tarifs communs sur les produits provenant de tiers pays.

* Le résumé législatif LS-23F de la Bibliothèque du Parlement, intitulé Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, analyse en profondeur le projet de loi qui a été déposé au cours de la dernière législature.

- Marché commun - les pays permettent la libre circulation des biens, des services, de la main-d'oeuvre et des capitaux au sein du bloc de partenaires commerciaux.
- Union économique - les pays uniformisent leurs politiques nationales, sociales, monétaires et financières.

Même si aucune association économique ne peut répondre tout à fait à l'une ou l'autre de ces définitions, l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis peut être décrit comme un exemple typique d'entente de libre-échange. Les barrières tarifaires mutuelles et bon nombre de barrières non tarifaires seront supprimées, mais les deux pays conserveront leurs barrières commerciales respectives à l'égard des pays tiers. Certains changements seront apportés aux règles régissant le transfert des capitaux et l'autorisation de séjour temporaire pour gens d'affaires, mais des restrictions importantes subsisteront, en particulier en ce qui a trait à la circulation internationale de la main-d'oeuvre.

RÈGLES D'ORIGINE

Les règles d'origine prévues dans l'Accord permettront-elles l'entrée au Canada, en franchise de droits, de marchandises bon marché fabriquées au Mexique, mais déclarées comme étant d'origine américaine?

Étant donné qu'une entente de libre-échange n'oblige pas les pays signataires à harmoniser leurs barrières commerciales respectives à l'égard des marchandises provenant de pays non participants, il faut prévoir des règles d'origine pour empêcher qu'on évite de payer le tarif extérieur du pays où les droits sont les plus élevés en faisant passer les marchandises par le pays où les droits sont les moins élevés.

Les règles d'origine strictes prévues au chapitre 3 de l'Accord exigent que les marchandises soient entièrement produites au Canada, aux États-Unis ou dans les deux pays; si des marchandises renferment des matières premières ou des composantes provenant de l'étranger, celles-ci doivent avoir subi dans l'un ou l'autre pays une transformation suffisante pour amener un changement de leur classification tarifaire. Dans certains cas, un pourcentage déterminé des coûts de

fabrication devra être engagé dans l'un ou l'autre pays pour que les marchandises soient admissibles au traitement tarifaire préférentiel prévu dans l'Accord. Comme le prévoit la loi actuelle, il incombera aux exportateurs de certifier le niveau de contenu national des marchandises. Sans les documents nécessaires, les marchandises ne pourront bénéficier du traitement tarifaire préférentiel prévu dans l'Accord. En outre, dès que des matières provenant du Canada ou des États-Unis seront admises dans un pays tiers pour y être transformées, elles ne seront plus considérées comme respectant les règles d'origine prévues dans l'Accord. Cette disposition vise à exclure du traitement tarifaire préférentiel prévu dans l'Accord les marchandises américaines qui, en vertu du programme dit de Maquiladora, sont envoyées au Mexique pour être transformées avant d'être retournées aux États-Unis.

TRAITEMENT NATIONAL

Conformément à l'article III du GATT, les dispositions de l'Accord relatives au "traitement national" exigent que les marchandises importées ne soient pas traitées moins favorablement que les produits nationaux (article 501). Sauf dans les cas expressément mentionnés dans l'Accord, les dérogations actuelles au principe du traitement national applicables au commerce des services et aux investissements pourront être maintenues, mais les changements apportés dans l'avenir à la réglementation gouvernementale devront tenir compte de ce principe.

Le principe du traitement national exige-t-il que les produits, les services et les capitaux étrangers soient traités de la même façon que ceux du pays d'origine? En fait, le gouvernement peut les réglementer comme il l'entend, à condition de ne pas les traiter moins favorablement que les produits, les services et les capitaux nationaux.

NORMES TECHNIQUES

L'Accord obligera-t-il le Canada à modifier ses normes de santé et de sécurité? L'article 603 de l'Accord interdit le maintien ou

l'adoption de normes qui "créeraient des obstacles inutiles au commerce". Toutefois, le même article prévoit qu'on ne considérera pas comme telles les mesures ou les procédures qui visent un objectif intérieur légitime et qui n'excluent pas les marchandises étrangères conformes à cet objectif. En d'autres termes, la question à régler est celle de l'établissement d'"objectifs intérieurs légitimes".

AGRICULTURE

L'article 710 de l'Accord confirme les droits et les obligations des deux pays en vertu de l'article XI du GATT, qui permet l'imposition de restrictions à l'importation de produits agricoles et de produits de la pêche. L'Accord ne modifiera pas les restrictions actuelles sur les importations de produits laitiers, mais il aura effectivement pour effet d'accroître légèrement les contingents d'importation de volaille, de dindon et d'oeufs.

Même s'il est évident que les programmes canadiens de gestion de l'offre seront maintenus en vertu de l'Accord, d'aucuns soutiennent que la concurrence exercée par les importations américaines de denrées bon marché incitera l'industrie canadienne de la transformation des aliments à faire pression sur le gouvernement pour obtenir la suppression de ces programmes. Le gouvernement n'a pas encore tout à fait résolu le problème de l'industrie, mais il a annoncé son intention de répartir l'augmentation des contingents d'importation de produits avicoles entre les entreprises canadiennes de transformation des aliments.

ÉNERGIE

Rares sont les dispositions de l'Accord qui ont soulevé autant de controverse que celles relatives à l'énergie. Les deux dispositions les plus contestées se trouvent à l'article 904, qui exige: a) que chaque pays jouisse d'un accès proportionnel aux approvisionnements énergétiques de l'autre pays; et b) que le gouvernement n'impose pas un

prix à l'exportation qui soit supérieur au prix de consommation interne des produits énergétiques.

L'article 904 ne concède pas aux États-Unis une proportion fixe des approvisionnements énergétiques du Canada; il impose des restrictions limitant l'ingérence gouvernementale dans le commerce des produits énergétiques entre les deux pays. Tant que le Canada permet aux États-Unis de présenter librement des offres d'achat de produits, il n'est pas tenu de leur réserver une part minimale de ses approvisionnements énergétiques. Si, par exemple, la demande énergétique vient à augmenter au Canada par rapport à l'offre, le Canada pourra, à l'expiration des marchés conclus avec l'étranger, présenter des offres à l'égard de ses propres approvisionnements et en obtenir, s'il le veut, la totalité. Seule une urgence soudaine pourrait inciter le gouvernement canadien à imposer des restrictions à l'exportation d'énergie, mais, dans un cas semblable, les règles plus strictes de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) entreraient probablement en jeu*.

L'alinéa 904b), qui semble interdire au gouvernement de maintenir les prix intérieurs du pétrole en deçà des prix mondiaux, restreindra toute intervention future de l'État en la matière. Toutefois, le coût d'opportunité d'une telle limitation dépend de l'utilité pratique des mesures d'intervention de l'État, qui est une question controversée.

COMMERCE DES PRODUITS AUTOMOBILES

L'Accord éliminera tous les tarifs imposés bilatéralement sur les produits automobiles. Cette disposition enlève-t-elle vraiment toute valeur au Pacte de l'automobile, les fabricants de véhicules automobiles au Canada n'étant plus encouragés à respecter les niveaux minimaux de production prévus dans le Pacte?

* Le Canada est membre de l'AIE depuis sa fondation en 1974. L'AIE a établi un système de partage en cas d'urgence qui peut être appliqué lorsqu'un ou plusieurs de ses membres subissent une réduction de leur approvisionnement normal en pétrole. Ce système de partage en cas d'urgence ne s'applique qu'aux ressources pétrolières, alors que l'Accord de libre-échange porte sur toutes les sources d'énergie.

Si les fabricants canadiens d'automobiles continuent à respecter les niveaux minimaux de production, ils pourront, aux termes de l'Accord, continuer à importer en franchise des produits automobiles provenant de pays tiers. Le montant des droits ainsi économisés par les fabricants d'automobiles est évalué à environ 300 millions de dollars par an.

MARCHÉS PUBLICS

En vertu des dispositions du chapitre 13 de l'Accord, les règles régissant les marchés publics seront libéralisées de sorte que le seuil actuel de 171 000 \$ US, prévu dans le Code du GATT relatif aux marchés publics, sera ramené à 25 000 \$ US. Sauf dans le cas de certains ministères qui seront exemptés dans chaque pays, les marchés publics supérieurs au nouveau seuil prévu se feront par appel d'offres. Aux États-Unis, les marchés publics conclus par les départements de l'Énergie et des Transports, de même que la plupart des achats du département de la Défense, ne seraient pas assujettis à cette disposition. Au Canada, les marchés publics conclus par les ministères des Transports, des Communications et des Pêches et Océans seraient exclus, de même qu'une bonne partie des marchés publics relatifs à la défense. En outre, les achats faits par les gouvernements ou organismes des provinces, des États ou des municipalités ne sont pas touchés par les dispositions de l'Accord relatives aux marchés publics. En vertu de ces règles, on estime à environ 500 millions de dollars US la valeur des marchés publics canadiens pour lesquels les entreprises américaines pourront présenter des offres, et à environ 3 milliards de dollars US la valeur des marchés publics américains qui seront dorénavant accessibles aux entreprises canadiennes.

SERVICES

Le principe du "traitement national" doit orienter les modifications futures des lois régissant les sociétés américaines qui

offrent les services "visés", sauf lorsque des considérations "de gestion prudente, de fiducie, de santé et de sécurité, ou de protection des consommateurs" s'y opposent (chapitre 14). Les gouvernements canadiens seraient libres d'imposer toutes les restrictions qu'ils veulent aux services non visés par l'Accord comme les industries culturelles, les transports, les télécommunications de base, les services offerts par les médecins, les dentistes et les avocats, la garde d'enfants et les services assurés par le gouvernement comme la santé, l'éducation et les services sociaux. (Les services de gestion des établissements de santé sont visés par ce chapitre, alors que les services financiers (sauf l'assurance) sont traités dans un chapitre distinct.) L'Accord ne prévoit pas l'octroi du traitement national aux industries de service qui n'en bénéficient pas à l'heure actuelle, et le gouvernement pourra même établir des règles encore plus discriminatoires à l'égard de ces industries. Ainsi, un gouvernement provincial pourrait décider de ne pas subventionner les garderies de propriété américaine ou encore de les interdire complètement sur son territoire.

AUTORISATION DE SÉJOUR TEMPORAIRE POUR GENS D'AFFAIRES

Les dispositions du chapitre 15 de l'Accord permettront aux gens d'affaires, aux négociants, aux investisseurs, à certains professionnels et aux personnes mutées à l'intérieur de leur société d'avoir rapidement et facilement accès au marché de chaque pays, ce qui contribuera à libéraliser les échanges en fait de produits, de services et d'investissement. L'Accord ne permet pas la libre circulation de la main-d'oeuvre entre le Canada et les États-Unis puisqu'il n'autorise que des séjours temporaires. (Un séjour temporaire s'entend d'un "séjour sans intention de résidence permanente".)

INVESTISSEMENT

Les dispositions du chapitre 16 de l'Accord, consacré à l'investissement, feront passer de 5 millions de dollars à 150 millions de dollars le seuil d'actifs qui entraîne l'examen des acquisitions directes d'entreprises canadiennes par des investisseurs américains. En outre, chaque pays devra appliquer le principe du traitement national lorsqu'il voudra modifier ses lois concernant l'établissement, l'acquisition et l'exploitation d'entreprises. Faut-il y voir une restriction raisonnable de la capacité du gouvernement canadien de réglementer l'investissement étranger? Pour le savoir, il faut prendre en considération les points suivants:

- les industries culturelles, les services financiers (sauf l'assurance), les marchés publics et les services de transport sont soustraits aux dispositions de ce chapitre;
- l'obligation d'assurer le traitement national quant à l'exploitation des entreprises commerciales ne s'applique pas aux services exclus de l'Accord (services offerts par les médecins et les dentistes, garde d'enfants, santé, éducation, services sociaux, etc.), mais toutes les autres dispositions du chapitre sur l'investissement s'appliquent aux services non visés;
- toutes les règles actuelles en matière d'investissement sont maintenues, mais les modifications futures apportées aux lois ou aux règlements devront être compatibles avec les dispositions de ce chapitre relatives au traitement national;
- la hausse du seuil d'examen des acquisitions d'entreprises canadiennes par des investisseurs américains ne touche pas les industries du pétrole, du gaz et de l'extraction de l'uranium;
- les trois quarts environ des actifs non financiers qui sont actuellement assimilés à des investissements étrangers et, par conséquent, sujets à un examen, le resteront dans le cadre de l'Accord;
- même si les Américains possèdent et contrôlent encore une part importante de l'industrie canadienne, ils ont perdu du terrain depuis 1970. Par contre, l'investissement canadien aux États-Unis s'est accru plusieurs fois plus rapidement que l'investissement américain au Canada.

SERVICES FINANCIERS

Le Canada a convenu, au chapitre 17 de l'Accord, de lever les restrictions concernant l'achat d'établissements financiers sous contrôle canadien par des investisseurs américains. Cela signifie-t-il que ces derniers pourront acquérir tous les établissements financiers du Canada?

Les investisseurs américains ne seront plus assujettis à la limite de 25 p. 100 de propriété étrangère des banques à charte inscrites à l'annexe A de la Loi sur les banques; toutefois, pas plus qu'un Canadien, un investisseur américain (ou un groupe connexe) ne pourra posséder plus de 10 p. 100 de ces établissements. Les restrictions concernant la propriété étrangère des établissements financiers constitués en sociétés dans une province pourront être maintenues, car le chapitre sur les services financiers ne s'applique qu'aux institutions réglementées par le gouvernement fédéral. Sauf en ce qui concerne les compagnies d'assurance, auxquelles s'appliquent les dispositions concernant le traitement national prévues dans le chapitre sur les services, les provinces pourraient également choisir de limiter l'implantation sur leur territoire d'établissements financiers de propriété étrangère qui sont réglementés par le gouvernement fédéral; il leur suffirait pour cela de leur refuser le permis nécessaire. Pour les courtiers en valeurs mobilières, les gouvernements de l'Ontario et du Québec avaient annoncé la levée des restrictions en matière de propriété étrangère avant la fin des négociations entourant l'Accord.

RÈGLEMENT BINATIONAL DES DIFFÉRENDS EN MATIÈRE DE DROITS ANTIDUMPING ET COMPENSATEURS

Le chapitre 19 de l'Accord prévoit l'établissement de deux types de groupes spéciaux binationaux. L'article 1903 permet en effet de constituer des groupes binationaux chargés d'examiner les modifications apportées aux lois sur les droits antidumping ou compensateurs de l'un ou l'autre pays, et l'article 1904 prévoit la mise sur pied de groupes spéciaux pour l'examen des décisions finales en matière de droits

antidumping et compensateurs. Les décisions de ces groupes spéciaux seront-elles exécutoires?

Les groupes du premier type (prévu à l'article 1903) détermineront si les modifications proposées respectent le GATT, son Code antidumping, son Code sur les subventions, ainsi que le but et l'objet de l'Accord. Si un groupe recommandait des amendements à la loi modificatrice, les deux pays devraient se consulter pour parvenir à une solution mutuellement satisfaisante. S'ils n'y parvenaient pas et que des mesures correctives ne soient pas prises, l'autre pays pourrait prendre des mesures législatives comparables ou une mesure exécutive équivalente, ou encore dénoncer l'Accord sur préavis de 60 jours. Les décisions de ces groupes spéciaux ne seraient donc exécutoires que dans la mesure où l'un et l'autre pays accepteraient de s'y conformer.

Les dispositions concernant le deuxième type de groupe spécial binational (article 1904) permettent à l'un ou l'autre pays de demander qu'un groupe spécial examine une décision finale en matière de droits antidumping ou compensateurs rendue par l'International Trade Administration du département du Commerce ou l'International Trade Commission des États-Unis, ou par le ministère du Revenu national-Douanes et Accise ou le Tribunal canadien du commerce extérieur au Canada. Le groupe spécial binational appliquerait la loi en vigueur dans le pays de l'autorité visée. Un pays ne pourrait se prévaloir de la procédure de recours extraordinaire prévue à l'annexe 1904.13 que s'il faisait valoir qu'un membre du groupe spécial s'est rendu coupable d'inconduite grave, de parti pris ou de grave conflit d'intérêts, que le groupe spécial s'est considérablement écarté d'une règle fondamentale de procédure ou qu'il a manifestement outrepassé les pouvoirs qui lui ont été conférés. L'article 401 de la loi américaine de mise en oeuvre de l'Accord, qui modifie l'article 516A du Tariff Act de 1930, dispose que la décision d'un groupe spécial ne serait pas soumise à un examen judiciaire et qu'aucun tribunal américain n'aurait le pouvoir de se prononcer sur aucune question de droit ou de fait en la matière. De même, la loi canadienne de mise en oeuvre de l'Accord modifierait la Loi sur les mesures spéciales

d'importation pour prévoir que "les décisions du groupe spécial ou du comité sont obligatoires et définitives et ne sont pas susceptibles d'appel".

INDUSTRIES CULTURELLES

L'article 2005 soustrait les industries culturelles aux dispositions de l'Accord, mais permet à un pays de "prendre des mesures ayant un effet commercial équivalent en réaction à des interventions qui seraient incompatibles avec le présent accord, si ce n'était du paragraphe 1".

Cet article autoriserait-il les États-Unis à prendre des mesures de représailles et, de ce fait, empêcherait-il le Canada d'adopter une politique culturelle qui désavantagerait les Américains? L'article 301 du Trade Act de 1974 des États-Unis confère déjà ce droit à nos voisins du Sud, et cette disposition a en effet été invoquée en 1984 pour justifier la mesure législative adoptée en guise de représailles contre le projet de loi C-58, qui a supprimé les déductions fiscales au titre des dépenses liées à la publicité canadienne faite dans les médias américains. L'Accord officialise cette disposition mais limite les représailles à des "mesures ayant un effet commercial équivalent". En outre, les parties peuvent se prévaloir du mécanisme de règlement des différends prévu dans l'Accord pour venir à bout des divergences de vues à propos de ce qui constitue un "effet commercial équivalent".

PROGRAMMES SOCIAUX

L'Accord ne fait pas expressément état des programmes sociaux. Les inquiétudes à ce sujet viennent plutôt des pressions qui, au dire de certains, pourraient être exercées par suite de l'Accord.

Que les programmes sociaux soient en réalité des subventions universelles ou des services dont les coûts sont partagés par tous, ils ne devraient pas, selon la théorie économique, altérer les échanges commerciaux. Ce sont les différences entre les coûts de production relatifs au

niveau international (avantage comparatif), et non pas les écarts entre les coûts absolus, qui déterminent les courants commerciaux. Toute politique qui réduit (ou augmente) uniformément les coûts de toutes les entreprises entraîne finalement une appréciation (ou une dépréciation) du taux de change d'un pays. Ce mécanisme de rajustement du taux de change est flagrant lorsque le taux d'inflation d'un pays diffère nettement de celui de ses partenaires commerciaux.

La notion selon laquelle les programmes universels ne modifient pas les courants commerciaux s'applique également à la définition d'une subvention pouvant faire l'objet de droits compensateurs. Ainsi, d'après la loi américaine, les droits compensateurs peuvent s'appliquer seulement lorsqu'une entreprise ou une industrie particulière, ou un groupe donné d'entreprises ou d'industries, est subventionné.

L'article 1907 de l'Accord prévoit la création d'un groupe de travail qui élaborera une discipline et des règles au sujet des subventions, durant les cinq à sept premières années d'application de l'Accord.

EXPORTATIONS D'EAU

L'Accord touche-t-il les exportations canadiennes de grandes quantités d'eau? Le numéro tarifaire 22.01 vise les "eaux, y compris les eaux minérales naturelles ou artificielles". D'aucuns estiment qu'aux termes de ce numéro tarifaire, les États-Unis pourraient recevoir une partie des eaux des lacs et rivières du Canada. Par contre, d'autres s'appuient sur le titre du chapitre 22 de la liste tarifaire pour dire que le numéro tarifaire vise uniquement les "Boissons, liquides alcooliques et vinaigres". Il importe de souligner que le gouvernement a amendé son projet de loi original de mise en oeuvre de l'Accord de façon à soustraire expressément de l'application de la plupart de ses dispositions les "eaux de surface ou souterraines naturelles, à l'état liquide, gazeux ou solide"; l'article 401 de l'Accord, qui traite de l'élimination des droits de douane, continuerait toutefois de s'appliquer aux eaux de surface ou souterraines naturelles. Certains mettent en doute l'efficacité d'amender

seulement le projet de loi de mise en oeuvre sans pour autant modifier l'Accord original.

CONCLUSION

Au Canada, ces dernières années, il a été abondamment question de l'Accord de libre-échange. Le présent document traite des questions qui ont été le plus fréquemment soulevées au cours de ce débat.

Les Canadiens verront peut-être certaines de leurs inquiétudes s'apaiser quand ils connaîtront mieux le contenu et les répercussions de l'Accord; il restera alors à résoudre les autres problèmes à la table de négociation.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Affaires extérieures. Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ottawa, 10 décembre 1987.

Chambre des communes. Projet de loi C-130, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique. 2^e session, 33^e législature, 31 août 1988.

Chapman, Anthony. L'Accord de libre-échange Canada - États-Unis. Étude générale BP-169. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 27 janvier 1988.

États-Unis, Congrès. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. 23 août 1988.

États-Unis, Congrès. United States-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988. 28 septembre 1988.

Lipsey, Richard G. The Canada-U.S. Free Trade Agreement and the Great Free Trade Debate. Toronto, Institut C.D. Howe, novembre 1987.

Lipsey, Richard G., and Robert C. York. Evaluating the Free Trade Deal. Toronto, Institut C.D. Howe, 1988.

Sonnen, C.A. The Free Trade Agreement: Implications for Canada's National and Provincial Economies. Volume II. Ottawa, Informetrica Limited, juillet 1988.

Steger, Debra P. A Concise Guide to the Canada-United States Free Trade Agreement. Toronto, Carswell, 1988.