

L'ALÉNA : plus de peur que de mal

- Dans le cadre de la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), une fulgurante série de pourparlers, ponctuée d'intervalles de trois semaines, est censée s'amorcer le 16 août; il s'agit de la première date envisageable, en vertu des lois américaines, pour permettre à l'administration Trump d'atteindre l'objectif qui consiste à mener à terme les discussions au plus tard à la mi-décembre. Cet ambitieux calendrier permet de croire que l'on espère s'entendre rapidement sur les points d'intérêt commun, ce qui constituerait un exploit qui trancherait sur le décalage du programme intérieur de l'administration américaine — au lieu de s'engager dans une refonte complète et sans nuance de l'ALÉNA.
- Dans les *Objectifs* déposés le 17 juillet 2017 pour la renégociation de l'ALÉNA, le représentant américain au commerce (RAC) évoque un train de grandes mesures de modernisation qui recourent les priorités canadiennes et mexicaines, des mises à jour précises et des demandes techniques particulières, quelques éléments incompatibles réciproquement, et des exigences excessives, qui dépassent largement tout ce que pourraient accepter le Canada ou le Mexique. Dans l'éventualité improbable où le RAC s'en tiendrait mordicus à toute sa liste de vœux pieux, la renégociation de l'ALÉNA s'étirerait probablement sur 2019, soit longtemps après le scrutin de la présidentielle mexicaine de juillet 2018 et les élections du Congrès américain en novembre 2018; il est peu probable que cette renégociation respecte ces deux dernières échéances.
- Dans les prochains mois, il serait sage de se pencher sur tous les hauts et les bas importants qui marqueront ces pourparlers en prévision d'une entente ultime sur la révision de l'ALÉNA, dont les éléments essentiels resteront intacts. L'ALÉNA sera bel et bien mis au point, et non purement et simplement annulé : il y aura donc eu plus de peur que de mal, puisque l'administration américaine aura aboyé sans mordre dans l'ALÉNA.

LES EXIGENCES AMÉRICAINES : REMISES EN CONTEXTE, ELLES SONT LOIN DU COMPTE

Le représentant américain au commerce (RAC), M. Robert Lighthizer, a publié le texte officiel du [Sommaire des objectifs de renégociation de l'ALÉNA](#) de l'administration américaine le 17 juillet 2017, dans le délai prescrit de 30 jours avant la fin de la période de consultation de trois mois qui se déroule actuellement entre l'administration américaine et la Maison-Blanche. Cette consultation s'inscrit dans la foulée de l'[avis du 18 mai](#) de l'intention du président Trump de renégocier l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Le 19 juillet 2017, le bureau du RAC a annoncé, après s'être mis en rapport avec les gouvernements canadien et mexicain, que la renégociation en bonne et due forme de l'ALÉNA s'amorcerait à la fin des consultations, le 16 août 2017, soit la première date envisageable en vertu des lois américaines.

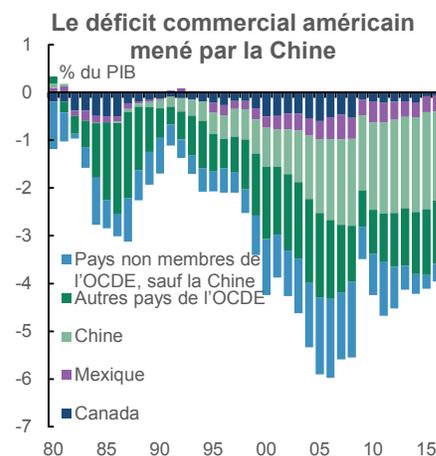
Les *Objectifs* américains constituent un ensemble dépareillé de plus de 100 points, portant aussi bien sur les grands *méta-enjeux* que sur des fioritures techniques. En surface, les *Objectifs* se veulent un programme vigoureux de révision de l'ALÉNA en faveur des États-Unis. Toutefois, remis dans leur contexte, les objectifs du RAC paraissent beaucoup plus modestes : d'importantes sections du texte de ces objectifs se contentent de reprendre la plupart des principes imposés pour la renégociation de tous les accords commerciaux internationaux par le Congrès dans la [Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015](#), qui prévoit la constitution de l'Autorité de promotion commerciale (APC) pour le Partenariat transpacifique (PTP). D'autres éléments — dont un ensemble de modestes objectifs et de très ambitieuses

RENSEIGNEMENTS

Jean-François Perrault, PVP et économiste en chef
 416.866.4214
 Études économiques de la Banque Scotia
jean-francois.perrault@scotiabank.com

Brett House, VP et économiste en chef adjoint
 416.863.7463
 Études économiques de la Banque Scotia
brett.house@scotiabank.com

Graphique 1



Sources : Études économiques de la Banque Scotia, Bureau of Economic Analysis, Census Bureau.

prétentions — font écho au projet de lettre de mars 2017 que le RAC en poste à l'époque, M. Stephen Vaughn, devait adresser au Congrès et qui faisait état des intérêts de l'administration Trump dans la renégociation de l'ALÉNA. Sur bien des points, ce vaste projet de lettre a provoqué une résistance de la part des membres du Congrès impatients d'affirmer les prérogatives de l'Assemblée législative sur les questions de commerce international. Cette réaction a donné lieu à la lettre beaucoup plus réservée du 18 mai 2017 de Robert Lighthizer, le nouveau RAC, à l'intention du Congrès pour enclencher les préparatifs américains des pourparlers de l'ALÉNA. Le Congrès a fait clairement savoir qu'il ne se contenterait pas d'un rôle passif dans la renégociation de l'ALÉNA, et l'administration Trump l'a compris.

La fermeté du Congrès américain, aujourd'hui beaucoup plus mobilisé qu'à l'époque où l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALÉCÉU) et l'ALÉNA ont d'abord été négociés il y a plus de 20 ans est essentiellement de bon augure pour l'avenir de l'ALÉNA. Depuis les six derniers mois, les représentants du Canada déploient des efforts concertés et largement médiatisés pour convaincre les sénateurs et les représentants au Congrès américains, les gouverneurs et les législateurs des États, ainsi que la classe politique municipale dont les commettants profitent du commerce nord-américain, de se prononcer en faveur de l'ALÉNA, ce qui donne lieu, selon les propos du *New York Times*, à un « beigne autour du trou creusé par la Maison-Blanche » et ce qui est favorable à l'accord. La pression exercée par tous ces représentants devrait tenir l'administration américaine en échec dans le cadre des pourparlers.

De fait, en mai, 18 importants sénateurs républicains ont adressé une [lettre au RAC, M. Lighthizer](#), pour faire savoir que bien qu'ils soient persuadés que l'ALÉNA puisse « tirer parti d'une cure de raffermissement et de modernisation », « tous les efforts visant à abandonner l'accord ou à imposer des restrictions inutiles dans les échanges commerciaux avec nos partenaires nord-américains auront des conséquences dévastatrices ». En juillet, les 32 représentants républicains au Congrès qui en sont à leur premier mandat ont enchaîné avec une [autre lettre au RAC, M. Lighthizer](#), dans laquelle ils reconnaissent que « cet accord vieux de 23 ans doit être actualisé », tout en lançant cette mise en garde : « Nous sommes aussi parfaitement conscients du préjudice que pourraient subir les agriculteurs, les entreprises, les sociétés industrielles, les fournisseurs de services et les travailleurs américains si on devait brusquement dénouer des accords de longue date. » Ils ont poursuivi en reprenant l'un des arguments essentiels du Canada dans la renégociation de l'ALÉNA : « Le Canada et le Mexique sont nos plus grands marchés exportateurs, et les échanges commerciaux journaliers de 3,5 G\$ US avec ces deux pays financent 14 millions d'emplois américains ». Puisque le Congrès sera donc présent, au sens figuré, à la table de la renégociation de l'ALÉNA, les éléments essentiels de l'accord devraient être protégés.

Depuis la publication des *Objectifs* américains, le secrétaire de l'Économie du Mexique, M. Ildefonso Guajardo, a fait marche arrière, lui qui tenait [depuis longtemps la position](#) que « les stratégies de négociation ne sont pas publiques », et a adressé le 1^{er} août 2017, au Sénat mexicain, son propre argumentaire en 21 points sur les [priorités du Mexique pour les pourparlers de l'ALÉNA](#), après six mois de consultations publiques. La liste de M. Guajardo reprend les [objectifs](#) essentiels du président mexicain Peña Nieto pour la modernisation de l'ALÉNA dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie et du commerce électronique, en ajoutant, au sommet de la liste des priorités mexicaines, la mobilité des travailleurs, la protection de l'environnement et les préoccupations relatives à la propriété intellectuelle. Le reste des 21 points de M. Guajardo recoupe les éléments des *Objectifs* américains, soit surtout une invitation à moderniser les mécanismes de règlement des différends de l'ALÉNA, tout en réclamant l'accès garanti des entreprises mexicaines aux processus d'attribution des marchés publics aux États-Unis et au Canada.

Le gouvernement du Canada a jusqu'à maintenant continué de faire preuve de réserve en résistant aux invitations d'énoncer sa position dans la renégociation; or, le lundi 14 août 2017, la ministre des Affaires étrangères, M^{me} Chrystia Freeland, comparaitra devant le [Comité permanent du commerce international](#) de la Chambre des communes du Canada pour prendre la parole sur les priorités du Canada dans le cadre de l'ALÉNA. Après avoir insisté sur l'objectif de s'entendre sur un pacte satisfaisant pour l'Amérique du Nord, M^{me} Freeland n'a pas exprimé d'autres arguments essentiels pour la négociation. Cette approche a permis au Canada d'échapper aux écrans radars de Twitter tout en gardant une grande marge de manœuvre qui permettra au gouvernement du Canada d'adapter sa position à mesure que les pourparlers évoluent, avec l'accord du [Conseil de l'ALÉNA](#) interpartite que la ministre a constitué le 1^{er} août 2017.

Dans le présent document, nous nous penchons sur les *Objectifs* américains afin de cerner les éléments qui occuperont les négociateurs dans les quatre prochains mois de pourparlers et qui pourraient constituer le fondement d'un accord sur la modernisation de l'ALÉNA. Les négociations porteront probablement surtout sur les questions qui recoupent les priorités canadiennes et mexicaines afin de progresser rapidement. Nous examinons en outre quelques demandes techniques américaines exiguës qui pourraient être déposées dans le cadre du renouvellement ultime de l'ALÉNA ou qui pourraient servir de monnaies d'échange dans les négociations. Enfin, nous balayons les éléments internes de toute évidence excessifs et incompatibles des *Objectifs* sur lesquels il serait impossible de dégager un consensus parmi les trois pays membres de l'ALÉNA.

Puisque les négociations s'amorcent dès mercredi prochain, cette analyse se contente de prévoir — [comme nous l'avons fait en mai](#) — certaines « mises au point » qui seront finalement apportées à l'ALÉNA dans les mois à venir, plutôt qu'une refonte globale de cet accord commercial phare de l'Amérique du Nord. Comme dans le cas de plusieurs autres domaines d'application des politiques officielles, il y aura eu plus de peur que de mal, et l'administration américaine aura aboyé sans mordre dans l'ALÉNA.

LES TERRAINS D'ENTENTE

Sur un certain nombre d'enjeux, il se dégage déjà un large consensus entre le Canada, les États-Unis et le Mexique en ce qui concerne les mises à jour et les modifications potentiellement utiles qui pourraient être apportées à la structure-cadre existante de l'ALÉNA, à savoir :

- l'amélioration des mesures de lutte contre la corruption qui font appel à des normes réglementaires, à la transparence, à la redevabilité et à des mécanismes d'application dans la gouvernance des sociétés et de l'administration publique partout en Amérique du Nord;
- les efforts visant à mieux harmoniser la réglementation et à réduire les différences inutiles parmi les trois pays membres de l'ALÉNA afin de comprimer les coûts de la conformité;
- la simplification des procédures douanières et l'allègement de la documentation pour simplifier et accélérer les déplacements transnationaux de biens et de services et en réduire les frais, surtout pour les petites entreprises;
- l'amélioration de la protection des travailleurs et des normes environnementales, ainsi que l'intégration complète des accords latéraux en vigueur portant sur ces enjeux dans le texte même de l'ALÉNA. Ces questions ont déjà été examinées et essentiellement réglées dans le cadre des négociations qui ont porté sur le PTP;
- la libéralisation du commerce électronique et des services numériques, de la musique et des médias grâce à l'intégration de nouvelles sections fondamentales dans le texte de l'ALÉNA, pour tenir compte en partie du fait que certains de ces secteurs d'activité n'existaient pas lorsque l'ALÉNA est entré en vigueur, au milieu des années 1990;
- les protocoles sur les activités des entreprises d'État, pour veiller à ce qu'elles ne se livrent pas à des pratiques anticoncurrentielles faisant obstacle aux échanges de biens et de services entre les pays membres de l'ALÉNA.

Si, dès le début, les pourparlers mettent constamment l'accent sur ces enjeux, on pourra probablement en déduire que l'administration américaine donne la priorité à une entente sur les modifications à apporter à l'ALÉNA d'ici la fin de 2017, au lieu de ne viser qu'à servir ses propres intérêts.

Il existe plusieurs autres secteurs dans lesquels on s'accorde largement à reconnaître que l'ALÉNA tirerait parti de mises à jour et d'améliorations; or, il n'est pas évident que l'on s'entendra tout de suite sur les moyens à prendre pour y arriver. Les pays membres de l'ALÉNA font tous les trois valoir qu'il faut enrichir et améliorer les dispositions de l'ALÉNA sur la propriété intellectuelle, alors que sur certains biens, services ou secteurs d'activité, ils ont des points de vue divergents sur le sens à donner à ces dispositions. Par exemple, dans le domaine des nouveaux médicaments, les États-Unis entendent bien instituer des mesures plus rigoureuses de protection des brevets, alors que le Canada et le Mexique tâcheront résolument de préserver leur industrie des médicaments génériques. De même, les États-Unis et le Mexique ont tous deux fait valoir qu'il fallait discuter surtout des télécommunications, des services financiers et du secteur de l'énergie afin de permettre à leurs entreprises d'avoir mieux accès aux marchés partout en Amérique du Nord; or, les trois pays ont tous des points de vue très divergents sur les progrès à accomplir dans ces secteurs.

LES POINTS TECHNIQUES ET LES MONNAIES D'ÉCHANGE POSSIBLES

Dans les *Objectifs* du RAC, d'autres points de négociation sont relativement ciblés, précis et techniques et portent aussi bien sur des demandes apparemment très précises des groupes d'intérêt de l'industrie que sur les obsessions des différents décideurs de l'aile ouest de la Maison-Blanche, puis sur des points raisonnables, mais étroits selon lesquels l'ALÉNA pourrait être mis à jour ou servir de plateforme jurisprudentielle pour d'autres accords commerciaux. Certains de ces points ont des incidences pratiques limitées pour le Canada et le Mexique et pourraient servir à faire des concessions dans la réalisation des autres priorités de l'ALÉNA.

Par exemple, dans ses *Objectifs*, le RAC fait observer que certains pays dévalorisent artificiellement leur monnaie afin de rehausser la compétitivité de leurs exportations et qu'il faut réviser l'ALÉNA pour l'interdire, ce qui paraît menaçant de prime abord; or, ni le Fonds monétaire international (FMI), dans ses évaluations indépendantes, ni le Trésor américain, dans sa propre analyse, n'ont jamais constaté que le Canada et le Mexique manipulaient leur monnaie. La volonté affirmée du RAC d'inclure des clauses interdisant la manipulation des monnaies dans la révision de l'ALÉNA paraît s'expliquer uniquement par un effort de mettre au point une clause normalisée pour d'autres accords commerciaux à conclure avec des pays non membres de l'ALÉNA. Le Canada et le Mexique pourraient donc donner leur accord en contrepartie de leurs autres demandes portant sur d'autres sections de l'Accord.

De même, dans ses *Objectifs*, le RAC réclame la fin des exigences réglementaires obligeant les institutions du secteur financier à conserver, sur des serveurs locaux accessibles, des données confidentielles qui sont assujetties à une surveillance de l'État. Bien que la plupart des institutions

financières soient généralement favorables à la souplesse et à la réduction des coûts qu'apporterait probablement cette modification, il n'est pas vraiment évident qu'il s'agisse depuis longtemps d'un motif de préoccupation ou d'irritation pour elles. Il s'agit donc à nouveau d'une exigence américaine qui pourrait être satisfaite afin de protéger des points plus essentiels ailleurs dans l'ALÉNA.

Les pays membres de l'ALÉNA paraissent tous trois souhaiter assouplir le flux temporaire de travailleurs professionnels et de cadres partout en Amérique du Nord, sans toutefois s'entendre sur les modalités selon lesquelles cet assouplissement devrait être réalisé grâce à de nouveaux programmes de visas. Les divergences de positions sont moindres, et les progrès techniques accomplis pour rapprocher ces positions pourraient ouvrir la voie à la bonne volonté des parties sur les points de négociation plus importants et plus difficiles.

Enfin, récemment, les médias ont insisté sur l'exigence du RAC qui souhaite que le Canada augmente son exemption en franchise de douanes pour le commerce en ligne transnational, qui pourrait constituer une poudrière dans les négociations. À l'heure actuelle, les États-Unis appliquent une exemption de 800 \$ US, le Mexique prévoit une exemption de l'ordre de 300 \$ US, et le plafond en franchise de droits de douane du Canada dans le commerce électronique transnational est nettement inférieur, à 20 \$ CA — ce qui représente le seuil le plus faible parmi tous les pays industrialisés. Les Canadiens ont déjà accès à une exemption de 800 \$ CA s'ils sortent du Canada pendant au moins 48 heures. Dès le début de 2017, le ministre Morneau a écarté la possibilité de hausser le seuil d'exemption; or, nous nous attendons à ce que la question soit revue et corrigée si elle permet d'obtenir des concessions sur d'autres points.

OMISSIONS ÉTONNANTES OU MANŒUVRES SIMPLEMENT EXCEPTIONNELLES?

Dans les *Objectifs* du RAC, on relève des omissions étonnantes en ce qui concerne les motifs d'irritation de longue date dans les relations commerciales nord-américaines. Ces omissions pourraient vouloir dire que dans la renégociation de l'ALÉNA, l'approche adoptée sera plus souple que ce que laisse entendre le texte des *Objectifs* — ou simplement que ces points seront débattus par des moyens plus obliques.

Il n'est pas expressément question des systèmes canadiens de gestion de l'approvisionnement dans la production du lait, de la volaille et des œufs, ce qui est sans doute attribuable au traitement que réserve l'ALÉNA à l'agriculture en vertu des accords complémentaires bilatéraux, plutôt que dans son texte même. Toujours est-il que les *Objectifs* américains expriment effectivement une volonté d'éliminer les barrières non tarifaires dressées contre les exportations agricoles américaines, notamment les mesures discriminatoires, l'administration restrictive des quotas tarifaires et les autres limites imposées dans l'accès aux marchés, par exemple l'intersubventionnement, la discrimination par les prix et leur sous-cotation. En éliminant ces obstacles, on satisferait la frustration de l'industrie laitière américaine à l'égard du traitement réservé par le Canada au lait ultrafiltré; il s'agit d'un enjeu évoqué par le président Trump en avril 2017.

Dans les *Objectifs* américains, il n'est pas question non plus des frustrations des États-Unis à l'encontre des pharmaceutiques génériques canadiennes et mexicaines qui réduisent leurs prix par rapport à ceux des marques américaines; or, comme nous l'avons fait observer ci-dessus, tout ce qui pourrait muscler les dispositions de l'ALÉNA relativement à la propriété intellectuelle permettra incontestablement de résoudre ce problème.

De même, les *Objectifs* américains restent muets sur l'éternel différend sur le bois d'œuvre résineux entre les États-Unis et le Canada. Comme l'agriculture, le bois d'œuvre résineux est traité dans le cadre de processus bilatéraux qui sortent du champ d'application de l'ALÉNA, et le RAC ne s'est pas servi des *Objectifs* de l'ALÉNA pour faire monter d'un cran le ton de la controverse.

DES SEUILS QUI NE SERONT PAS FRANCHIS

Les *Objectifs* américains font effectivement ressortir un certain nombre d'autres enjeux sur lesquels il serait probablement difficile de s'entendre avec le Canada et le Mexique pour modifier l'ALÉNA.

D'un point de vue fondamental, ni le Canada, ni le Mexique ne peuvent donner leur accord sur l'objectif prépondérant du RAC de réduire les déficits commerciaux américains. Comme l'indique le graphique 1, les échanges commerciaux avec la Chine représentent environ 60 % du total du déficit commercial mondial des États-Unis; les échanges avec l'Europe interviennent pour environ 21 % dans ce déficit, et à peine 7 % approximativement s'expliquent par les échanges avec le Canada et le Mexique. En faisant abstraction de l'énergie et des courants de ressources liés à cette denrée, les États-Unis réalisent un excédent commercial dans leurs échanges de biens et de services avec le Canada. Nos voisins du Sud ne peuvent pas réduire substantiellement leur déficit commercial avec le Canada et le Mexique en modifiant la structure-cadre des politiques commerciales. En outre, tant que le dollar américain restera la monnaie mondiale des réserves de change, le marché des bons du Trésor américain continuera de jouer son rôle de grand refuge contre le risque mondial, et puisque dans l'ensemble, les États-Unis dépensent plus d'argent qu'ils n'en gagnent, ils continueront de réaliser, dans leur compte de capital international, un excédent qui devra correspondre à un déficit commercial dans leur compte courant international.

Il n'empêche que les *Objectifs* du RAC évoquent la possibilité de réviser les règles de l'ALÉNA sur le seuil minimal de contenu nord-américain des biens qui peuvent circuler en Amérique du Nord en franchise de droits de douane. Les règles d'origine actuelles de l'ALÉNA fixent ce seuil

local minimal à 62,5 % du contenu total pour l'automobile et à 60 % pour tous les autres biens. En moyenne, la production automobile nord-américaine est largement supérieure à ce minimum, et on pourrait disposer d'une marge de manœuvre pour l'augmenter sans pénaliser les chaînes d'approvisionnement existantes; or, cette décision réduirait probablement la compétitivité mondiale de la production automobile nord-américaine. Il serait cependant quasiment impossible, pour le Canada et le Mexique, de donner leur accord sur une nouvelle modification des règles d'origine de l'ALÉNA précisant un apport minimum du contenu américain : au lieu de promouvoir le libre-échange, cette décision doterait l'ALÉNA d'un socle de plus en plus mercantiliste.

La proposition la plus toxique, dans les *Objectifs* du RAC, vise à se défaire du chapitre 19 de l'ALÉNA, qui définit les mécanismes de règlement des différends dans le commerce des biens et des services. Bien que l'on réclame à maintes reprises, dans l'ensemble des *Objectifs*, un moyen d'accroître l'accès des exportations américaines aux marchés, cette proposition s'inscrit dans le sens contraire. Les tribunaux spécialisés en vertu du chapitre 19 assurent des examens neutres et prescrivent des recours dans les cas de dumping présumé, de subventions injustes ou d'autres obstacles non tarifaires contraires à la lettre et à l'esprit de la péréquation que l'ALÉNA vise à instituer. Ce mécanisme de règlement des différends était la principale raison pour laquelle le Canada a amorcé des discussions sur l'ALÉCÉU et constitue l'élément le plus indispensable de l'ALÉNA pour le Canada comme pour le Mexique. On pourrait améliorer les processus d'application du chapitre 19 grâce à des groupes d'experts permanents qui siègeraient aux tribunaux prévus; or, on ne peut pas faire table rase du chapitre 19. Sans une certaine version du chapitre 19, l'ALÉNA n'existe pas pour le Canada comme pour le Mexique.

Le Canada et le Mexique affirment aussi avec véhémence qu'ils doivent préserver, dans le cadre de l'ALÉNA, leur exclusion actuelle des droits de « sauvegarde » temporaires qu'imposent les États-Unis sur les surcroûts d'importation de biens précis provenant d'autres pays. Les *Objectifs* du RAC proposent de mettre un terme à cette exclusion, ce qui pénaliserait les exportateurs des deux pays dans l'éventualité d'un différend commercial entre les États-Unis et des pays non membres de l'ALÉNA. Mettre un terme à cette exclusion est contraire aux certitudes fondées sur les règles adoptées en vertu de l'ALÉNA et des concessions dans d'autres secteurs permettrait de la préserver.

Enfin, Les *Objectifs* de négociation du gouvernement américain font maintes fois état de la volonté de faire, du processus d'attribution des marchés publics à tous les paliers de gouvernement aux États-Unis, le domaine plus exclusif des fournisseurs américains en vertu des règles qui privilégient l'achat des biens et services d'« origine américaine », même si les programmes d'attribution des marchés publics des gouvernements canadien et mexicain s'adressent de plus en plus aux entreprises de toutes nationalités. Il va de soi que cette évolution sur la voie d'une réduction de la réciprocité en vertu de l'ALÉNA serait politiquement et pratiquement difficile à accepter pour les négociateurs canadiens et mexicains alors même que les *Objectifs* du RAC réclament des « règles équitables, transparentes, prévisibles et non discriminatoires pour régir les marchés publics dans les pays membres de l'ALÉNA ».

LES ÉTATS-UNIS N'ONT PAS LE MONOPOLE DU POUVOIR DE NÉGOCIATION

On suppose que dans les prochaines négociations de l'ALÉNA, tout le pouvoir de négociation appartient aux États-Unis, en raison de l'importance de leur économie et du fait que plus des trois quarts de la balance commerciale du Canada et du Mexique sont liés au marché américain. Cette hypothèse a probablement pour effet de surévaluer le pouvoir de négociation de Washington avec ses partenaires de l'ALÉNA, notamment parce qu'elle ne tient pas compte de l'importante concentration du commerce avec le Mexique et le Canada dans certains secteurs de l'activité économique américaine et dans les États limitrophes. Elle ne tient pas compte non plus de l'importance des mesures adoptées par le Canada et le Mexique pour diversifier leurs échanges commerciaux avec le reste du monde en participant à des accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux. Sous maints aspects, ces deux pays sont censés de profiter autant, voire davantage, d'un PTP à 11 membres sans les États-Unis que si ces derniers en faisaient partie.

Il va de soi qu'un remaniement majeur de la structure-cadre de l'ALÉNA aurait des incidences négatives sur le Canada et le Mexique et qu'il ferait peser une menace sur la croissance de l'investissement dans ces deux pays pendant un certain temps; or, la suspension ou la cessation permanente de la participation américaine à

Tableau 1

Barème des tarifs de la nation la plus favorisée (NPF) dans le cadre de l'OMC en 2015

	Canada	États-Unis	Mexique
Total			
Tarif moyen simple de la NPF (%)	4,2	3,5	7,1
Tarif moyen de la NPF, pondéré des échanges	3,2	2,2	4,7
Produits agricoles			
Tarif de la NPF (%)	16,7	5,2	15,6
Tarif moyen de la NPF, pondéré des échanges	13,5	3,8	23,6
Produits non agricoles			
Tarif de la NPF (%)	2,2	3,2	5,7
Tarif moyen de la NPF, pondéré des échanges	2,2	2,1	3,3

Sources : Études économiques de la Banque Scotia, OMC. Données pondérées des échanges commerciaux de 2014.

l'ALÉNA ne marquerait pas la fin du commerce nord-américain, en raison des chaînes d'approvisionnement établies et des relations commerciales qui ont été nouées. Dans l'éventualité d'une défection des États-Unis, l'ALÉNA continuerait de s'appliquer au faible volume des échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique. Le commerce entre les États-Unis et le Canada s'en remettrait aux conditions de l'ancien ALÉCÉU, ce qui ne se produirait toutefois pas immédiatement ni automatiquement : le Congrès devrait probablement adopter une certaine loi d'habilitation pour remettre en vigueur l'ALÉCÉU. Dans le même temps, les échanges commerciaux avec les États-Unis, pour le Canada et le Mexique à la fois, s'en remettraient probablement au principe de la nation la plus favorisée (NPF), selon les tarifs moyens exposés dans le tableau 1 — tant que les États-Unis continueraient de faire partie de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Bien que le président Trump ait évoqué la possibilité de sortir de l'OMC, cette menace n'est pas vraiment crédible, puisqu'elle pénaliserait lourdement les relations commerciales des États-Unis avec le monde entier et qu'elle causerait même un problème de crédit sur l'encours des bons du Trésor et des titres de dette des entreprises américaines, puisqu'un retrait de l'OMC représenterait une évolution considérable de la situation dans les contrats obligataires traditionnels.

En vertu des tarifs de la NPF, les biens qu'exporteraient le Canada et le Mexique à destination des États-Unis seraient soumis à des tarifs moyens inférieurs à ceux qui sont imposés aux biens américains importés dans les deux autres pays membres de l'ALÉNA. Une tranche des échanges commerciaux intranord-américains intervient en vertu des dispositions de la NPF dans les cas où il revient plus cher d'appliquer le processus selon lequel les biens sont admissibles à des échanges en franchise de droits de douane en vertu des règles d'origine de l'ALÉNA que de réduire encore les tarifs applicables. C'est pourquoi il existe à l'évidence un précédent qui justifie de poursuivre les échanges commerciaux selon ces modalités.

En somme, le Canada et le Mexique pourraient se retirer de ces pourparlers sur l'ALÉNA si le RAC leur soumet un ensemble d'exigences irrecevables. Par contre, on peut à juste titre faire valoir que ni les *Objectifs* américains, ni la Maison-Blanche n'ont repris les propos belliqueux du président Trump au début de l'année en évoquant la possibilité de préparer tout de suite une ordonnance présidentielle signée qui, si elle est invoquée en raison de négociations difficiles, amorcerait tout de suite le processus de sortie des États-Unis dans le cadre de l'ALÉNA, ce qui s'explique probablement par la forte opposition que susciterait cette décision de la part du Congrès et d'autres paliers du gouvernement.

FAIRE ABSTRACTION DE L'INCERTITUDE DES MOIS À VENIR

Les prochains mois seront probablement marqués par d'importants tiraillements à propos de l'avenir de l'ALÉNA, ce qui ne sera probablement pas représentatif de la teneur ultime d'un pacte pour la renégociation de cet accord commercial.

Les États-Unis ont demandé de respecter un calendrier très ambitieux pour les pourparlers sur la renégociation de l'accord : sept cycles de réunions ponctués de pauses de trois semaines dans l'intervalle, pour mener à terme les négociations d'ici la mi-décembre. On ne sait pas vraiment si l'administration américaine a nommé suffisamment de fonctionnaires pour soutenir ce rythme. Pour accomplir des progrès à cet égard, il faut compter sur une équipe qui puisse réagir aux faits nouveaux dans chaque cycle, énoncer différentes positions de négociation et revenir à la table après chaque pause, pour faire avancer les pourparlers. Si ce scénario se révèle impossible, il faudra soit réduire l'ordre du jour pour respecter l'objectif de mener à bien les pourparlers d'ici la fin de 2017, soit étirer les discussions bien au-delà de la présidentielle mexicaine de 2018 et des élections de mi-mandat américaines en 2018, et même déborder sur 2019. Dans un cas comme dans l'autre, il faudra probablement retoucher beaucoup moins en profondeur l'ALÉNA que ce que laisse entendre la réalisation complète des *Objectifs* de négociation du RAC.

En se rappelant ce contexte, il serait prudent de faire abstraction des hauts et des bas importants dans les prochains pourparlers et plutôt se réjouir à l'idée d'une entente finale sur la révision de l'ALÉNA, dont les éléments essentiels resteraient intacts. Après tout, l'ALÉNA est mis au point, et non déchiré.

Le présent rapport a été préparé par Études économiques Scotia à l'intention des clients de la Banque Scotia. Les opinions, estimations et prévisions qui y sont reproduites sont les nôtres en date des présentes et peuvent être modifiées sans préavis. Les renseignements et opinions que renferme ce rapport sont compilés ou établis à partir de sources jugées fiables; toutefois, nous ne déclarons ni ne garantissons pas, explicitement ou implicitement, qu'ils sont exacts ou complets. La Banque Scotia ainsi que ses dirigeants, administrateurs, partenaires, employés ou sociétés affiliées n'assument aucune responsabilité, de quelque nature que ce soit, en cas de perte directe ou consécutive découlant de la consultation de ce rapport ou de son contenu.

Ces rapports vous sont adressés à titre d'information exclusivement. Le présent rapport ne constitue pas et ne se veut pas une offre de vente ni une invitation à offrir d'acheter des instruments financiers; il ne doit pas non plus être réputé constituer une opinion quant à savoir si vous devriez effectuer un swap ou participer à une stratégie de négociation comportant un swap ou toute autre transaction. L'information reproduite dans ce rapport n'est pas destinée à constituer et ne constitue pas une recommandation de swap ou de stratégie de négociation comportant un swap au sens du Règlement 23.434 de la Commodity Futures Trading Commission des États-Unis et de l'Appendice A de ce règlement. Ce document n'est pas destiné à être adapté à vos besoins individuels ou à votre profil personnel et ne doit pas être considéré comme un « appel à agir » ou une suggestion vous incitant à conclure un swap ou une stratégie de négociation comportant un swap ou toute autre transaction. La Banque Scotia peut participer à des transactions selon des modalités qui ne concordent pas avec les avis exprimés dans ce rapport et peut détenir ou être en train de prendre ou de céder des positions visées dans ce rapport.

La Banque Scotia et ses sociétés affiliées ainsi que tous leurs dirigeants, administrateurs et employés peuvent périodiquement prendre des positions sur des monnaies, intervenir à titre de chefs de file, de cochefs de file ou de preneurs fermes d'un appel public à l'épargne ou agir à titre de mandants ou de placeurs pour des valeurs mobilières ou des produits dérivés, négocier ces valeurs et produits dérivés, en faire l'acquisition, ou agir à titre de teneurs de marché ou de conseillers, de courtiers, de banques d'affaires et/ou de maisons de courtage pour ces valeurs et produits dérivés. La Banque Scotia peut toucher une rémunération dans le cadre de ces interventions. Tous les produits et services de la Banque Scotia sont soumis aux conditions des ententes applicables et des règlements locaux. Les dirigeants, administrateurs et employés de la Banque Scotia et de ses sociétés affiliées peuvent siéger au conseil d'administration de sociétés.

Il se peut que les valeurs mobilières visées dans ce rapport ne conviennent pas à tous les investisseurs. La Banque Scotia recommande aux investisseurs d'évaluer indépendamment les émetteurs et les valeurs mobilières visés dans ce rapport et de faire appel à tous les conseillers qu'ils jugent nécessaire de consulter avant de faire des placements.

Le présent rapport et l'ensemble des renseignements, des opinions et des conclusions qu'il renferme sont protégés par des droits d'auteur. Il est interdit de les reproduire sans que la Banque Scotia donne d'abord expressément son accord par écrit.

^{MD} Marque déposée de La Banque de Nouvelle-Écosse.

La Banque Scotia, de pair avec l'appellation « Services bancaires et marchés mondiaux », est une dénomination commerciale désignant les activités mondiales exercées dans le secteur des services bancaires aux sociétés, des services bancaires de placement et des marchés financiers par La Banque de Nouvelle-Écosse et certaines de ses sociétés affiliées dans les pays où elles sont présentes, dont Scotiabanc Inc., Citadel Hill Advisors L.L.C., The Bank of Nova Scotia Trust Company of New York, Scotiabank Europe plc, Scotiabank (Ireland) Limited, Scotiabank Inverlat S.A., Institución de Banca Múltiple, Scotia Inverlat Casa de Bolsa S.A. de C.V., Scotia Inverlat Derivados S.A. de C.V., lesquelles sont toutes des membres du groupe de la Banque Scotia et des usagers autorisés de la marque Banque Scotia. La Banque de Nouvelle-Écosse est constituée au Canada sous le régime de la responsabilité limitée et ses activités sont autorisées et réglementées par le Bureau du surintendant des institutions financières du Canada. Au Royaume-Uni, les activités de La Banque de Nouvelle-Écosse sont autorisées par la Prudential Regulation Authority et assujetties à la réglementation de la Financial Conduct Authority et à la réglementation limitée de la Prudential Regulation Authority. Nous pouvons fournir sur demande les détails du périmètre de l'application, à La Banque de Nouvelle-Écosse, de la réglementation de la Prudential Regulation Authority du Royaume-Uni. Les activités de Scotiabank Europe plc sont autorisées par la Prudential Regulation Authority et réglementées par la Financial Conduct Authority et la Prudential Regulation Authority du Royaume-Uni.

Les activités de Scotiabank Inverlat, S.A., de Scotia Inverlat Casa de Bolsa, S.A. de C.V. et de Scotia Derivados, S.A. de C.V. sont toutes autorisées et réglementées par les autorités financières du Mexique.

Les produits et les services ne sont pas tous offerts dans toutes les administrations. Les services décrits sont offerts dans les administrations dont les lois le permettent.