



Observatoire des Amériques

## La politique commerciale des États-Unis envers le Canada

Gilbert Gagné

Chronique 03-25

Novembre 2003

La politique commerciale américaine envers le Canada s'avère un concept assez flou. D'abord, l'importance et la multidimensionalité des relations commerciales canado-américaines font en sorte qu'il est difficile de dégager une politique d'ensemble. Aussi, puisque les États-Unis sont une puissance hégémonique, leurs relations commerciales avec le Canada s'inscrivent nécessairement à l'intérieur de considérations plus larges, souvent à caractère global. Enfin, le régime présidentiel américain fait aussi en sorte qu'il est malaisé de déterminer d'où et de qui émanent certaines décisions des États-Unis touchant les relations avec le Canada.

Dans ces conditions, j'entends donc tout au plus suggérer des pistes de réflexion et formuler certains commentaires. Mon exposé tourne autour de quatre thèmes, à savoir des considérations géoéconomiques et politiques, l'idée d'une politique commerciale des États-Unis envers le Canada, des éléments d'une politique commerciale américaine face au Canada (si tant est qu'une telle chose existe), et quelques questions actuelles, avant d'y aller de commentaires de conclusion.

### Considérations géoéconomiques et politiques

Pour le Canada, les États-Unis sont le principal partenaire commercial et comptent à eux seuls pour

35% du PIB canadien. La relation avec les États-Unis occupe donc une place centrale dans la politique commerciale canadienne et, en fait, dans l'ensemble de sa politique étrangère. Toutefois, pour ce qui est des États-Unis, leurs relations avec le Canada ne peuvent qu'avoir une importance secondaire. En effet, les relations qu'entretient la superpuissance américaine avec le Canada doivent le plus souvent être saisies dans le cadre de préoccupations commerciales et stratégiques mondiales. Pour les deux pays, l'ordre de préoccupation est donc différent et les relations commerciales canado-américaines ont un caractère essentiellement asymétrique.

### Une politique commerciale américaine envers le Canada?

Dans ces conditions, peut-on parler d'une politique commerciale des États-Unis envers le Canada? Le Canada est tout de même le principal partenaire commercial des États-Unis, comptant pour environ 22% de son commerce extérieur, à comparer avec 20% pour l'ensemble des pays de l'Union européenne et 11% dans le cas du Mexique. Malgré cela, la politique étrangère américaine doit encore une fois être appréhendée dans un cadre global non seulement d'un point de vue commercial mais aussi stratégique.



Université du Québec à Montréal  
Pavillon Hubert-Aquin, Local A-1560  
1255 rue St-Denis  
Montréal (Québec) H2X 3R9

Tel : (514) 987 3000 # 3910  
<http://www.ceim.uqam.ca>

Ainsi, l'Accord canado-américain de libre-échange de 1988 (ALÉ) et ses dispositions ont pour les États-Unis constitué avant tout un tremplin pour les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Or, pour le Canada, il s'agissait avant toute chose d'accroître la sécurité de l'accès au marché américain. De même, l'Accord de libre-échange nord-américain de 1993 (ALÉNA) a permis au Canada de consolider les acquis de l'ALÉ, en évitant notamment que le Mexique ne puisse profiter de conditions plus avantageuses que lui au sein du marché américain. En revanche, pour les États-Unis, un tel accord permettait notamment de mieux s'attaquer à des questions comme celles de l'immigration mexicaine. Pour les Mexicains, l'ALÉNA fournissait un cadre afin de mieux consolider leurs réformes.

La relation canado-américaine peut aussi être vue comme une illustration de tendances à venir dans le monde, pensons à la libéralisation des services, dont l'ALÉ fut la première manifestation, ou encore l'harmonisation de tout un ensemble de cadres de régulation. Soulignons toutefois le scepticisme des États-Unis quant à l'institutionnalisation des rapports économiques internationaux. À ce chapitre, les États-Unis se sont faits les apôtres d'un certain modèle de mondialisation qui se révèle dans les traités de l'ALÉ, de l'ALÉNA et de la ZLÉA, et qui s'inscrit en faux par rapport au modèle d'intégration de l'Union européenne.

### **Des éléments d'une politique commerciale des États-Unis envers le Canada**

L'on peut dégager néanmoins des éléments qui s'apparentent à une politique commerciale des États-Unis face au Canada. Ils dépendent, d'une part, des aspects institutionnels propres au régime présidentiel américain, notamment les vues souvent conflictuelles entre l'exécutif et le Congrès, et la diffusion conséquente du pouvoir au sein de l'appareil gouvernemental. Il en résulte une situation où le plus souvent qu'autrement l'on est en droit de se demander d'où émane les décisions américaines touchant le Canada. Cela rappelle les commentaires dans les années 1950 de l'ancien secrétaire américain à la défense, James Forrestal, qui contrastait l'ordre et la cohésion du gouvernement canadien face au "free-for-all" de Washington. Ces déterminants d'ordre institutionnel affectent non seulement la politique

commerciale mais en fait l'ensemble de la politique étrangère américaine.

D'autre part, l'on peut concevoir les relations commerciales canado-américaines, de par leurs liens avec la géostratégie, sous l'angle de la sécurité économique. Ainsi, la coopération militaire entre le Canada et les États-Unis relève à la fois de l'OTAN, de NORAD et des contrats de défense de l'armée américaine, ces derniers ouverts aux entreprises canadiennes. A cet égard, la sphère économique dans les relations bilatérales renvoie à la fois à la politique économique et à la politique commerciale.

### **Questions actuelles**

L'on peut distinguer trois types de questions à l'ordre du jour de la politique commerciale des États-Unis envers le Canada. Ceux-ci renvoient 1) à un marché continental de l'énergie, 2) au protectionnisme dit classique, et 3) à certaines manifestations que l'on peut qualifier d'impériales.

#### *Un marché continental de l'énergie*

Soulignons d'abord la proposition américaine d'un marché continental de l'énergie. Celui-ci inclurait sans conteste le pétrole et l'électricité. Rappelons à cet égard les dispositions dans l'ALÉ touchant l'énergie qui ont assuré les Américains du traitement national, liant par là leurs préoccupations économiques et sécuritaires. Cela mérite d'autant d'être souligné que le Mexique avait réussi à préserver sa marge de manœuvre dans l'industrie pétrolière à l'issue des négociations de l'ALÉNA. En revanche, qu'en serait-il de l'eau, en particulier des exportations de quantités massives d'eau? Rappelons ici que la Commission mixte internationale s'est récemment prononcée contre cette idée et que le gouvernement canadien s'est efforcé de préciser que les dispositions de l'ALÉ, et en particulier le traitement national, ne sauraient s'appliquer aux exportations d'eau à l'état naturel ou à des quantités importantes d'eau. Cela est à suivre car il s'agit depuis des décennies d'un objectif avoué des États-Unis dans ses échanges avec le Canada.

#### *Le protectionnisme classique*

En ce qui touche le protectionnisme dit classique, l'on peut souligner la proposition récemment mise de l'avant au Congrès de considérer le montant des droits

compensateurs au titre des dépenses à inclure aux fins d'évaluation des droits antidumping. Cette proposition s'inscrit dans le cadre d'initiatives visant à majorer les montants des droits punitifs que doivent verser les entreprises canadiennes touchées par le conflit sur le bois d'œuvre.

Aussi, l'on peut mentionner la loi ou amendement Byrd en vertu duquel les montants des droits antidumping et compensateurs perçus par le Département du Trésor sont versés aux plaignants. Une telle mesure encourage ouvertement les entreprises américaines à intenter des recours contre leurs concurrents étrangers et, à cet égard, fait littéralement reculer le système commercial international de 50 ans. Or, est-il besoin de rappeler que les dispositions commerciales américaines comportent déjà un ensemble de biais institutionnels et de mécanismes qui jouent en faveur des entreprises qui veulent obtenir une aide face à la concurrence étrangère. Ainsi, dans les années 1970, la prise de décision relative à l'application des recours commerciaux avait été transférée du Département d'État à celui du Commerce, ce dernier plus enclin à obtempérer aux pressions protectionnistes. De même, les agences dites administratives chargées de l'application des recours commerciaux sont influencées par le Congrès, ce dernier exerçant sur elles ses pressions notamment par le biais des procédures de nomination à ces agences sans oublier le contrôle de leur budget.

Au début de 2003, l'Organe d'appel de l'OMC a confirmé que la loi Byrd contrevenait aux règles du commerce international. À cela les États-Unis ont rétorqué que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC inventent de nouvelles obligations pour les États. Dans la perspective américaine, à la différence des Nations Unies ou de l'Union européenne qui sont des organisations "institutionnelles" (charter organization), c'est-à-dire qui reposent sur une charte susceptible d'évoluer, l'OMC tout comme l'ALÉNA sont des organisations contractuelles (contract organization) et donc qui ne sauraient aller au-delà des dispositions spécifiques résultant des négociations inter-étatiques. Alors que l'administration américaine se dit prête à révoquer la loi Byrd, une nette majorité des sénateurs américains se dit prête au contraire à la défendre et à la maintenir en vigueur.

### *Manifestations impériales*

Les manifestations à caractère impérial de la part de nos voisins du sud, elles aussi, ne sont certes pas nouvelles. Néanmoins, l'on peut en souligner deux qui sont récentes et illustratives de questions de fond qui touchent à la fois l'OMC, l'ALÉNA et la législation américaine. La première se rapporte au sempiternel conflit sur le bois d'œuvre. Une proposition récente mise de l'avant par le sous-secrétaire américain au commerce, Grant Aldonas, et publiée sous la forme d'un *Policy Bulletin*, ne suggère rien de moins que le Canada adopte les pratiques forestières américaines. Malgré tout, cette formule a été présentée par Washington comme une concession majeure de la part des États-Unis afin de régler une fois pour toute le différend. L'autre de ces questions touche à la Commission canadienne du blé qui fait l'objet d'attaques américaines à la fois au sein de l'OMC et en vertu de la législation américaine sur les recours commerciaux de par des enquêtes relatives à des droits antidumping et compensateurs.

Dans ces deux cas, ce qui est en jeu ce sont des pratiques socio-économiques que les États-Unis considèrent d'office comme étant déloyales, c'est-à-dire sans se soucier de leur impact économique, notamment si elles entraînent des distorsions dans les échanges ou alors si elles confèrent un avantage concurrentiel aux entreprises concernées. Cela renvoie à une question plus fondamentale qui touche aux cadres de régulation au niveau international et aux normes de gouvernance mondiale. De par sa situation, le Canada est non seulement plus fortement exposé aux pressions américaines, il l'est aussi avant les autres pays du monde. Pour les États-Unis, le Canada doit donc servir d'exemple.

Or, dans un contexte de régionalisation et de mondialisation économiques, comment concilier la libéralisation avec des différences dans les pratiques et politiques socio-économiques. L'harmonisation est-elle un pré requis au libre-échange et à une concurrence considérée loyale? La réponse à ces questions sera le résultat de rapports de force et d'efforts diplomatiques. Pour le Canada, la diplomatie doit-elle s'exercer d'abord dans un contexte régional ou multilatéral? Ce dernier comme on sait permet au Canada de forger des alliances au sein de l'OMC en vue de faire contrepoids à l'influence américaine.

## Conclusion

La politique commerciale des États-Unis envers le Canada doit se comprendre avant tout comme la politique d'une superpuissance. À ce titre, les relations commerciales canado-américaines doivent être saisies dans une perspective globale où les États-Unis demeurent assez peu dépendants du Canada. Le régime présidentiel américain et ses implications, notamment quant aux luttes entre l'exécutif et le Congrès et l'influence des lobbies, en constituent aussi des éléments inéluctables. Pour des raisons à la fois économiques et stratégiques, les États-Unis pourraient se montrer plus insistants face aux immenses ressources naturelles du Canada. Enfin, les différences dans la philosophie politique et les pratiques socio-économiques des deux pays pourraient alimenter une chronique qui risque de s'avérer toujours plus conflictuelle.

Si l'on peut suggérer des indications ou des pistes afin de mieux éclaircir les enjeux et les questions actuelles et à venir, c'est de rappeler que cette donne va continuer de conditionner la politique commerciale des États-Unis envers le Canada. Pour ce dernier, ce qui compte c'est de garder sa marge de manœuvre. À cet égard, face à la tentation du fatalisme et de la démission, soulignons non seulement l'importance des idées mais aussi celle du *leadership* économique et politique.