

Les hauts et les bas de la libéralisation du commerce entre le Canada et les États-unis, du *Traité de réciprocité* de 1854 à l'*Accord de commerce Canada-États-unis-Mexique (ACÉUM)* de 2020

Érick Duchesne et Martin Pâquet

Numéro hors-série, mars 2022

L'Accord Canada-États-Unis-Mexique

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1090914ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1090914ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Duchesne, É. & Pâquet, M. (2022). Les hauts et les bas de la libéralisation du commerce entre le Canada et les États-unis, du *Traité de réciprocité* de 1854 à l'*Accord de commerce Canada-États-unis-Mexique (ACÉUM)* de 2020. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 5–20. <https://doi.org/10.7202/1090914ar>

Résumé de l'article

La libéralisation du commerce avec les États-Unis est l'un des enjeux récurrents de l'histoire de la politique canadienne depuis la signature d'un premier traité de réciprocité entre les deux pays en 1854. Dans cet article, nous traçons l'évolution des accords commerciaux entre les deux pays nord-américains, en mettant un accent particulier sur le moment fort de cette relation, soit l'*Accord de libre-échange* de 1989 (*ALE*). En corollaire, nous comparons sommairement le contexte de la négociation de cet accord avec celui de l'*ACÉUM*. Comme cette récente négociation nous le rappelle, l'histoire des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis ne fut pas celle d'un long fleuve tranquille. Les liens commerciaux entre les deux États ont été façonnés tout autant par des éléments conjoncturels, tels que les crises économiques et politiques, que par des facteurs idiosyncrasiques, comme les liens d'amitié entre les principaux dirigeants politiques. Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de leurs conflits commerciaux ponctuels, les deux partenaires sont liés d'un destin commun.

LES HAUTS ET LES BAS DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS, DU TRAITÉ DE RÉCIPROCITÉ DE 1854 À L'ACCORD DE COMMERCE CANADA-ÉTATS-UNIS-MEXIQUE (ACÉUM) DE 2020

Érick Duchesne* et Martin Pâquet**

La libéralisation du commerce avec les États-Unis est l'un des enjeux récurrents de l'histoire de la politique canadienne depuis la signature d'un premier traité de réciprocité entre les deux pays en 1854. Dans cet article, nous traçons l'évolution des accords commerciaux entre les deux pays nord-américains, en mettant un accent particulier sur le moment fort de cette relation, soit l'*Accord de libre-échange* de 1989 (*ALE*). En corollaire, nous comparons sommairement le contexte de la négociation de cet accord avec celui de l'*ACÉUM*. Comme cette récente négociation nous le rappelle, l'histoire des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis ne fut pas celle d'un long fleuve tranquille. Les liens commerciaux entre les deux États ont été façonnés tout autant par des éléments conjoncturels, tels que les crises économiques et politiques, que par des facteurs idiosyncrasiques, comme les liens d'amitié entre les principaux dirigeants politiques. Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de leurs conflits commerciaux ponctuels, les deux partenaires sont liés d'un destin commun.

Trade liberalization with the United States has been a recurring issue in the history of Canadian politics since the signing of the first reciprocity treaty between the two countries in 1854. In this paper, we trace the evolution of trade agreements between the two North American countries, with a particular focus on the high point of this relationship, the 1989 *Free Trade Agreement (FTA)*. As a corollary, we briefly compare the context of the negotiation of this agreement with that of the *CUSMA*. As this recent negotiation reminds us, the history of trade relations between Canada and the United States has not been a smooth one. Trade ties between the two states have been shaped as much by situational factors, such as economic and political crises, as by idiosyncratic factors, such as friendships between key political leaders. The fact remains that beyond their occasional trade conflicts, the two partners are bound by a common destiny.

La liberalización del comercio con Estados Unidos ha sido un tema recurrente en la historia de la política canadiense desde la firma del primer tratado de reciprocidad entre ambos países en 1854. En este trabajo, trazamos la evolución de los acuerdos comerciales entre los dos países norteamericanos, centrándonos especialmente en el punto álgido de esta relación, el *Tratado de Libre Comercio (TLC)* de 1989. Como corolario, comparamos brevemente el contexto de la negociación de este acuerdo con el del *T-MEC*. Como nos recuerda esta reciente negociación, la historia de las relaciones comerciales entre Canadá y Estados Unidos no ha sido tranquila. Los lazos comerciales entre ambos Estados han estado condicionados tanto por factores coyunturales, como las crisis económicas y políticas, como por factores idiosincrásicos, como las amistades entre los principales líderes políticos. No obstante, más allá de sus ocasionales conflictos comerciales, los dos socios están unidos por un destino común.

* Professeur titulaire, Département de science politique, Université Laval. Cet article reprend en partie le contenu de notre chapitre « Une nouvelle donne : L'Accord de libre-échange de 1989 entre le Canada et les États-Unis », chapitre qui a été publié dans Colin M. Coates et Geoffrey Ewen (dir.), *Introduction aux études canadiennes*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2012. Ces éléments ont été remis à jour, révisés et augmentés. Nous remercions les directeurs Colin M. Coates et Geoffrey Ewen pour nous avoir accordé la permission de reprendre ces éléments.

** Professeur titulaire, Département des sciences historiques, Université Laval.

La libéralisation du commerce avec les États-Unis est l'un des enjeux récurrents de l'histoire de la politique canadienne. Que ce soit sous le nom de réciprocité, d'union commerciale, d'union douanière limitée ou de libre-échange sectoriel, cette question hante les Canadiens depuis le *Traité de réciprocité* de 1854 et son abrogation en 1866, à l'*Accord nord-américain de libre-échange (ALÉNA)* en 1993, en passant de l'*Accord de réciprocité* qui a contribué à la défaite électorale de Wilfrid Laurier en 1911 et le *Pacte de l'auto* de 1965¹. Dans cet article, nous traçons l'évolution des accords commerciaux entre les deux pays nord-américains, en mettant un accent particulier sur le moment fort de cette relation, soit l'*Accord de libre-échange* de 1989 (*ALÉ*). En corollaire, nous comparons sommairement le contexte de la négociation de cet *Accord* avec celui de l'*ACÉUM*².

I. L'enjeu économique : la libéralisation du commerce

Tout débat relatif à l'intégration économique nord-américaine est lié à la pénétration des investissements américains au Canada. Adoptée sous le gouvernement de John A. Macdonald en 1879, la Politique nationale poursuivait l'objectif de l'instauration d'une base industrielle indépendante et d'un marché national. Fondée sur des tarifs douaniers élevés, cette politique a paradoxalement des effets pervers, en stimulant l'investissement massif des firmes américaines au Canada. Pour réduire l'effet des restrictions commerciales, les compagnies américaines implantent un nombre important d'usines, afin de desservir le marché des consommateurs canadiens. S'inscrivant dans une continentalisation de l'économie, cette stratégie américaine se poursuit au XX^e siècle, le processus d'industrialisation s'accéléralant avec l'établissement de filiales entre autres dans les domaines de l'automobile, des appareils électriques, des produits chimiques et des métaux. Ainsi, lors de la mise en œuvre de l'ALE en 1990, 64 % des investissements directs étrangers au Canada proviennent des États-Unis³.

¹ Dorval Brunelle et Christian Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB, 1989 aux pp 29-138 ; J. L. Granatstein, « Free Trade Between Canada and the United States : The Issue That Will Not Go Away » dans Denis Stairs et Gilbert Winham, dir, *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, Toronto, University of Toronto Press, 1985 aux pp 11-54 ; Randall White, *Fur Trade to Free Trade : Putting the Canada-US Trade Agreement in Historical Perspective*, Toronto, Dundurn Press, 1988.

² *Accord Canada-États-Unis-Mexique*, 18 décembre 2018, RT Can 2020 n° 7 (entrée en vigueur : 1^{er} juillet 2020) [*ACÉUM*].

³ Depuis, malgré une hausse vertigineuse de la valeur comptable des investissements étrangers américains au Canada, de 90 milliards en 1989 à 527,8 milliards en 2020, la dépendance canadienne en la matière est d'environ 44 % de nos jours. Ces données montrent que, non seulement l'*ALÉ* et l'*ALÉNA* ont permis un accroissement constant des liens commerciaux et financiers nord-américains, mais qu'ils ont aussi haussé le pouvoir d'attractivité du Canada pour les investissements étrangers tous azimuts. Ainsi, la suite des événements montre aussi que le vœu de Pierre Elliott Trudeau à l'effet de diminuer la dépendance de son pays face aux États-Unis, devait en premier lieu passer par une plus grande intégration économique avec ces derniers. Voir Statistique Canada, *Bilan des investissements internationaux, valeur comptable et valeur au marché, trimestriel (x 1 000 000)*, n° de tableau 36-10-0485-01, 1^{er} octobre 2012, en ligne : Statistique Canada <<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610048501>>.

La grande domination américaine en matière économique inquiète les nationalistes canadiens, notamment autour de la question des investissements⁴. Avec l'adoption en 1930 du tarif Smoot-Hawley par le Congrès, tarif haussant les droits relatifs aux importations américaines, le Dominion du Canada impose un régime draconien de tarifs douaniers. Après la Seconde Guerre mondiale, le débat prend une autre tournure. L'État canadien redéfinit son projet national, en revisitant ses relations avec son voisin américain, devenu une superpuissance mondiale. Les nationalistes canadiens nourrissent des craintes relatives à la dépendance économique, politique et culturelle du Canada envers les États-Unis : la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, dite Commission Gordon, traduit ces inquiétudes en 1957⁵. À l'instar de George Grant et son fameux *Lament for a Nation* en 1965, les milieux politiques et intellectuels canadiens se mobilisent devant la menace⁶.

Le thème des investissements américains devient prépondérant dans l'actualité à partir de la fin des années 1960, notamment avec la décision en 1970 de laisser flotter le dollar canadien par rapport au dollar américain. Le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau instaure en 1972 la politique de la « Troisième Option »⁷. Énoncées par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères Mitchell Sharp, trois options s'offriraient au Canada en matière de relations économiques avec les États-Unis. La première maintiendrait le statu quo entre les deux pays, solution peu envisageable, vu le nationalisme économique promu par les libéraux fédéraux de cette période et le ralentissement économique américain au moment de la Guerre du Viêt Nam. La « Deuxième option » favoriserait des relations économiques plus étroites encore, afin de créer une économie continentale mieux intégrée. Elle ne recueille pas l'appui des responsables politiques canadiens, farouchement nationalistes. Reste alors la « Troisième option » : la réduction de la dépendance économique canadienne, grâce à la diversification des échanges commerciaux avec d'autres partenaires économiques. Poursuivant cet objectif, le gouvernement Trudeau propose des initiatives diplomatiques, dont la plus publicisée est l'instauration d'un « lien contractuel » avec la Communauté économique européenne. Ottawa veut aussi diminuer la dépendance canadienne avec le Programme national de l'énergie (PNE) et l'Agence d'examen de l'investissement étranger (*Foreign Investment Review Agency* ou FIRA)⁸.

Dès le début de la décennie 1980, la volonté de diversification des échanges économiques canadiens rencontre des obstacles. D'une part, les industries canadiennes nationalisées lors des années 1970 s'adaptent difficilement aux contraintes d'un marché

⁴ Yves Roby, *Les Québécois et les investissements américains : 1918-1929*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1976 ; John Herd Thompson et Stephen J. Randall, *Canada and the United States : Ambivalent Allies*, 3^e éd, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002.

⁵ Stephen Azzi, *Walter Gordon and the Rise of Canadian Nationalism*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999.

⁶ George Parkin Grant, *Lament for a Nation : The Defeat of Canadian Nationalism*, Toronto, McClelland and Stewart, 1970.

⁷ Mitchell Sharp, « Relations canado-américaines : choix pour l'avenir », *Perspectives Internationales*, Numéro Spécial (automne 1972).

⁸ Steven Globerman et Daniel M. Shapiro, *Les politiques du gouvernement canadien à l'égard de l'investissement étranger direct au Canada*, document de travail n° 24, Ottawa, Industrie Canada, septembre 1998 aux pp 21-23 et suivantes.

international se transformant sous les effets de la déréglementation issue des premières politiques néolibérales. D'autre part, la dépendance économique canadienne s'accroît au cours de la même période. Ainsi, les trois-quarts des exportations canadiennes se destinent en 1984 au marché américain⁹. Cette situation place les Canadiens en position de vulnérabilité face aux aléas du marché américain et aux décisions politico-économiques de Washington. La vulnérabilité nourrit les inquiétudes, d'autant plus que les Américains adoptent souvent des mesures unilatérales. Le souvenir du tarif Smoot-Hawley demeure vivace, ressurgissant en 1971 avec les « mesures Nixon » par lesquelles les États-Unis veulent réduire leurs importations de biens et services. Devant la forte inflation accentuée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979, la tentation de recourir aux politiques commerciales protectionnistes est grande au sein des présidences de Jimmy Carter et de Ronald Reagan. Qui plus est, les responsables politiques américains montrent leur mécontentement devant le PNE, particulièrement au moment de la décision canadienne d'augmenter le prix de son pétrole en 1980, et surtout devant la FIRA, dont ils contestent l'action devant les tribunaux créés par l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*. Pour convaincre les Américains que le Canada doit être exempté des conséquences de son « unilatéralisme agressif »¹⁰, les arguments doivent être plus irrésistibles qu'une simple mention de la « relation spéciale » entre les deux voisins. À l'époque, le Canada possède un surplus commercial de l'ordre de quinze milliards de dollars canadiens avec les États-Unis. À l'aune de ce surplus et considérant les tentations américaines de repli sur soi, cette relation spéciale s'avère fragile.

La crise des années 1981-1982 augmente l'inquiétude des responsables politiques fédéraux devant la relative ouverture du marché américain à l'endroit des produits canadiens. La récession économique frappe, le chômage atteint des sommets inégaux depuis la Dépression des années 1930, les taux d'intérêt s'envolent et les déficits budgétaires deviennent une préoccupation majeure dans l'espace public. Dans ce contexte, le gouvernement Trudeau constitue en 1982 la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, présidée par l'ancien ministre des Finances Donald Macdonald. Le mandat de la Commission Macdonald est vaste : elle doit examiner les perspectives économiques du pays et l'efficacité de ses institutions politiques. Déposés en septembre 1985, les trois volumes du rapport final insistent sur la promotion d'une économie souple, pouvant s'adapter rapidement aux mutations économiques et technologiques. La Commission Macdonald préconise une plus grande confiance aux mécanismes du libre marché, plutôt qu'aux interventions de l'État. Partant, elle fournit l'argumentation en vue d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, afin de sécuriser l'accès des produits canadiens au marché américain.

Élu en septembre 1984, le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney met fin à la politique libérale de la Troisième Option. À l'origine hostile au libre-échange au moment de son accession à la chefferie du Parti progressiste-

⁹ Michael Hart, *A Trading Nation. Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*, Vancouver, UBC Press, 2002 à la p 346.

¹⁰ Jagdish Bhagwati, *Protectionism*, Cambridge, MIT Press, 1988.

conservateur en 1983, le nouveau premier ministre adopte rapidement en 1985 les conclusions de la Commission Macdonald. Dès lors, les nouveaux responsables politiques fédéraux veulent accroître les liens économiques avec les États-Unis et entreprennent la privatisation d'un grand nombre d'entreprises nationalisées par le gouvernement précédent. De plus, ils cherchent à établir une libéralisation sectorielle des échanges commerciaux entre les deux partenaires économiques.

Au sud de la frontière, la conjoncture du milieu des années 1980 est favorable à la constitution d'un marché continental assurant la libéralisation des échanges commerciaux. Pour comprendre leurs motifs, le parcours des responsables politiques américains est aussi tortueux que celui de leurs homologues canadiens. L'hégémonie économique américaine s'effrite progressivement au cours des années 1960, mouvement qui s'accélère lors de la décennie suivante. La croissance de l'interdépendance économique, la montée de nouveaux compétiteurs industriels en Asie et les crises pétrolières secouent les fondements jusque-là solides de la Pax Americana. Malgré la réduction dramatique des barrières tarifaires, la tentation protectionniste sévit encore. Il y a consensus au Congrès à Washington : la diminution des tarifs douaniers depuis la fin des années 1940 fait contrepoids aux nombreuses entraves non tarifaires au commerce international. La *Loi fédérale sur le commerce* prévoit en 1974 des mesures sévères pour mettre en échec des pratiques commerciales jugées injustes de la part de leurs partenaires économiques. Les accusations de « dumping », de subventions indues aux exportations et de toute autre mesure portant atteinte aux exportations américaines abondent. Les élus du Congrès décrient alors fortement les politiques canadiennes de favoritisme et de protectionnisme.

Dès le début des années 1980, la compétition internationale croissante incite les décideurs à une restructuration en profondeur de l'industrie américaine. L'industrie lourde du Nord-est et de la région des Grands Lacs — les régions du « Rust Belt » — perd de son ascendant au profit de celles localisées au sud et à l'ouest du pays — les régions du « Sun Belt » —, ces dernières étant plus flexibles, surtout celles de la haute technologie. Cet ajustement structurel s'accorde avec l'ordre du jour néolibéral du Parti républicain, qui prône la décentralisation, la désyndicalisation et la dérégulation de la société américaine au nom de l'efficacité économique. Ainsi, la compétition internationale et les « Reaganomics ¹¹ » favorisent une croissance conjoncturelle des industries américaines, surtout celles des secteurs « gagnants » du « Sun Belt ».

L'unilatéralisme commercial promu par le Congrès et la restructuration de l'industrie américaine vers des régions plus éloignées de la frontière canadienne sont de mauvais augure pour l'économie canadienne. La récession économique frappe durement au Canada. Vu une structure économique dépendante du secteur primaire,

¹¹ Les « Reaganomics » concernent les politiques économiques mises sur pied par l'administration du président Ronald Reagan après son élection en 1980. Fondées sur la croyance en la théorie du ruissellement — « trickle-down economics » —, elles veulent stimuler l'initiative individuelle en diminuant les dépenses de l'État, sauf en matière militaire, en réduisant l'impôt sur le revenu et sur les gains en capital, en dérèglementant et en se servant des surplus budgétaires pour lutter contre l'inflation.

l'État fédéral réagit avec lenteur aux problèmes issus du ralentissement économique. L'écart entre les économies américaine et canadienne s'accroît. Au Canada, le taux de chômage demeure élevé, la résorption de l'inflation se fait lentement et la récession y perdure plus longtemps qu'aux États-Unis. De plus, d'éventuelles mesures protectionnistes américaines peuvent nuire à l'économie canadienne. Pour les décideurs au Canada, le choix est cornélien entre l'objectif de réduction de la dépendance canadienne et l'éventualité d'impacts négatifs sur l'économie. Lorsque l'on gouverne un pays voisin de la plus grande puissance mondiale, un pays dont le produit intérieur brut constitue un dixième de celui de ce géant, se lancer dans une guerre commerciale apparaît une solution périlleuse. Les responsables politiques canadiens doivent prendre au sérieux toute propension américaine à durcir son discours et à considérer d'éventuelles représailles économiques.

Certes, le Canada ne constitue pas une cible majeure des nouvelles mesures américaines de vendetta commerciale. Les élus du Congrès proposent plus d'une soixantaine de projets de loi entre 1982 et 1985 pour condamner des pratiques commerciales douteuses de la part de leurs principaux partenaires commerciaux, le Japon et l'Europe¹² : le Canada y est rarement mentionné. Toutefois, ce dernier ne peut échapper à de telles mesures alors que les irritants commerciaux entre les deux pays se font pressants. Dès lors, la relation privilégiée entretenue entre le Canada et les États-Unis — la « Première Option » selon Mitchell Sharp — n'en est plus une au milieu des années 1980. Le Canada se trouve alors à la croisée des chemins. D'une part, il peut poursuivre une politique de désengagement économique avec les États-Unis : la « Troisième Option » du gouvernement Trudeau. D'autre part, il peut effectuer un virage à cent quatre-vingts degrés en renforçant ses liens avec Washington. Les rapports de la Commission Macdonald prouvent cette « Deuxième Option ». Elle sera celle du gouvernement de Brian Mulroney.

À la suite du « Sommet de la Saint-Patrick » ayant lieu à Québec en 1985, le président Ronald Reagan et le premier ministre Brian Mulroney conviennent d'un processus de négociations commerciales afin de ratifier un accord de libre-échange. Brian Mulroney tient compte du contexte national et de l'insatisfaction de nombreux responsables politiques américains envers les institutions multilatérales de commerce. Ces responsables déplorent le manque d'ambition du dernier cycle de négociation du *GATT* — celui du « Tokyo Round » — qui se conclut en 1979. Avec un éventuel accord de libre-échange avec le Canada, ils pourraient ainsi former une coalition internationale favorable à l'ouverture d'un nouveau cycle de négociation multilatérale. La stratégie américaine est simple. L'éventuel accord de libre-échange avec le Canada, ainsi que celui avec Israël, pourraient servir de menaces devant un probable échec des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay, cycle qui débute en septembre 1986. Tant du côté canadien que du côté américain, on espère qu'un accord bilatéral conclu entre les deux pays parviendra à guider les autres négociations multilatérales.

¹² Jock Finlayson, « Canada, Congress and the U.S. Foreign Economic Policy » dans Denis Stairs et Gilbert Winham, dir, *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, Toronto, University of Toronto Press, 1985 à la p 53.

La négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis (*ALÉ*)¹³ s'insère dans une stratégie économique néolibérale, visant à délivrer le marché des entraves jugées contraignantes de l'État, mais il ne s'agit peut-être pas là du principal élément catalyseur incitant Brian Mulroney à poursuivre dans cette voie. Plus encore, un élément s'avère particulièrement sensible, celui du calcul électoral. Pour se maintenir au pouvoir, Brian Mulroney tente de constituer une nouvelle coalition fondée sur le double appui électoral du Québec et de l'Ouest canadien¹⁴. En effet, pour qu'un parti puisse emporter une élection fédérale au Canada, il doit séduire l'électorat de deux de ses grandes régions, soit le Québec, l'Ontario et l'Ouest. Ce faisant, le défi de Mulroney est double. D'une part, il cherche à se rallier l'électorat de l'Ouest canadien. Depuis les débuts du XX^e siècle, les élites politiques des Prairies et de la côte du Pacifique tendent à favoriser des mesures de libéralisme économique, à la fois pour stimuler les relations commerciales avec le sud du 49^e parallèle et pour briser la dépendance de l'Ouest avec le Canada central, dépendance qui nourrit un profond sentiment d'aliénation, en particulier en Alberta¹⁵. Le gouvernement Mulroney peut éventuellement obtenir l'appui de cet électorat avec la négociation de l'*ALÉ*. La conclusion des négociations le 2 janvier 1988 lui permet d'affirmer que sa mission est accomplie. D'autre part, Brian Mulroney doit se concilier l'électorat nationaliste du Québec. Pour ce faire, il cherche également à corriger l'affront du rapatriement de la Constitution canadienne en 1982, un rapatriement fait sans l'assentiment du gouvernement québécois. Il livre ainsi la marchandise avec l'*Accord du Lac-Meech* le 30 avril 1987, accord qui veut réintégrer cette province au sein de la famille constitutionnelle canadienne¹⁶.

À la fin de son mandat, Brian Mulroney compte bien se présenter devant l'électorat canadien, ayant en poche la conclusion de l'*Accord du Lac-Meech* et la ratification par le Parlement canadien de l'*ALÉ*. Cependant, c'est sans compter sur l'opposition du Sénat fédéral, où les libéraux détiennent la majorité. À la suite de son imposante défaite à l'élection fédérale de 1984, le Parti libéral du Canada sous la direction de John Turner se reconstruit progressivement. Dans ce contexte, il est bon de faire flèche de tout bois, et le nationalisme économique constitue un argument fort rentable. Dès lors, les libéraux vont coaliser autour de leur bannière les opposants à

¹³ *Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis*, octobre 1987, RT Can 1988 (entrée en vigueur : 2 janvier 1988) [*ALÉ*].

¹⁴ À l'appui de cette interprétation, voir Sherry L. Bennett et Érick S. Duchesne, « The Politics of Domestic Ratification Across Democratic Institutions » dans Bart Kerremans et Robert Switky, dir, *The Political Consequences of Regional Trade Blocs*, London, Ashgate, 2000 ; G. Bruce Doern et Brian W. Tomlin, *Faith and Fear : The Free Trade Story*, Toronto, Stoddard, 1991 au chapitre 5 et Michael Lustzig, Risking, *Free Trade : The Politics of Trade in Britain, Canada, Mexico and the United States*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1996 relatent aussi l'appui des grandes associations manufacturières en faveur de la libéralisation continentale.

¹⁵ Sur les racines de l'aliénation de l'Ouest canadien, voir entre autres Roger Gibbins et Loleen Berdahl, *Western Visions, Western Futures*, Peterborough, Broadview Press, 2003, surtout le chapitre 2 ; George Melnyk, *Beyond Alienation. Political Essays on Western Canada*, Calgary, Detselig Enterprises, 1993 aux pp 13-32 et *passim*.

¹⁶ Au moment de l'élection fédérale de 1988, la non-ratification de l'*Accord du lac Meech* par toutes les parties impliquées n'a pas eu d'impact sur les résultats de la campagne. Il faut dire que le délai prescrit est de trois ans et que plusieurs gouvernements provinciaux se font attendre.

l'*ALÉ* en prônant la défense des intérêts canadiens contre ce qu'ils perçoivent comme une invasion américaine. Dans un premier temps, les sénateurs libéraux refusent de ratifier l'*ALÉ* en dépit de l'assentiment de la majorité parlementaire à la Chambre des communes. Dès lors, il importe de rétablir la légitimité des décisions des responsables politiques élus contre celle des non-élus. Aussi, dans un deuxième temps, l'*ALÉ* devient l'enjeu principal de l'élection du 21 novembre 1988. Par l'extrême émotivité des débats, la campagne fédérale de l'automne 1988 devient ainsi l'une des plus féroces de l'histoire politique canadienne récente.

La fragmentation de l'électorat favorise ultimement les progressistes-conservateurs. Pour des raisons différentes, l'Ouest et le Québec optent généralement pour le parti dirigé par B. Mulroney. En Ontario, les progressistes-conservateurs remportent une courte majorité des sièges. Toutefois, les cicatrices sont profondes et, de part et d'autre, le ressentiment demeure tenace par la suite.

II. *L'Accord de libre-échange de 1989, son contenu et ses incidences*

Que comprend l'*ALÉ*? Conclu le 4 octobre 1987 à la suite de longues négociations entre Peter Murphy — négociateur en chef de la partie américaine — et Simon Reisman — son homologue canadien —, l'*Accord* contient vingt-et-un chapitres. Ces derniers traitent de thèmes aussi divers que les règles relatives au commerce des produits — incluant les produits agricoles —, les marchés publics, le « traitement national », les règles d'origine, les subventions, les services, les voyages d'affaires et les investissements, le règlement des différends et des arrangements spéciaux relatifs aux droits antidumping et compensateurs, ainsi que les services financiers.

Sans plonger dans les détails de l'accord, il est possible de brosser un tableau général des positions respectives des deux pays signataires. Les négociateurs américains atteignent un nombre considérable de leurs objectifs initiaux, soit d'assurer un accès accru des industries américaines au marché canadien. Ce faisant, l'atteinte de ces objectifs rend obsolètes plusieurs mesures associées à la « Troisième Option », dont au premier chef la FIRA et le PNE. En premier lieu, les investisseurs américains se voient accorder un accès à une gamme plus complète de services bancaires et financiers canadiens, réduisant d'autant la portée effective de l'Agence d'examen de l'investissement étranger¹⁷. En deuxième lieu, Washington recherche et

¹⁷ Rappelons ici que la FIRA avait déjà connu une profonde redéfinition de sa vocation sous le ministre progressiste-conservateur de l'Expansion industrielle, Sinclair Stevens, en 1984. Il ne faudrait cependant pas conclure que les secteurs financiers nord-américains sont dorénavant entièrement intégrés. Ce fut par ailleurs un des enjeux cruciaux de la négociation de l'*ALÉNA*, surtout en ce qui concerne l'accès au marché financier mexicain. Par exemple, encore aujourd'hui, les banques américaines peuvent seulement ouvrir des filiales et non pas des succursales en territoire canadien. Ce détail peut paraître anodin. Ceci signifie cependant que, au contraire des succursales, les filiales doivent se soumettre aux exigences réglementaires en capitaux du pays hôte et appliquer le coefficient de réserves exigé par ce dernier. Ceci

obtient un plus grand accès au secteur énergétique canadien. Les Américains recherchent ici un droit d'accès garanti et sans entraves. L'*ALÉ* ne leur permet pas d'obtenir complètement gain de cause en cette matière. Toutefois, le processus de révision des investissements américains dans ce secteur devient moins restrictif par rapport à la situation prévalant avant la ratification de l'*ALÉ*. De plus, selon le principe dit du « traitement national », dès qu'une compagnie américaine est établie au Canada, elle doit être traitée de façon similaire à une firme canadienne. Les nombreuses industries américaines déjà implantées au nord du 49^e parallèle bénéficient alors de la mise en pratique de ce principe. Dans un troisième temps, l'*ALÉ* permet un droit d'établissement aux investisseurs américains et leur assure l'application du principe du « traitement national » dans le secteur des services. Certes, l'accord prévoit des exceptions dans certains domaines sensibles¹⁸. Cependant, l'éventualité d'une prise de contrôle d'une partie du secteur des services grâce aux investissements américains suscite une forte opposition partout dans l'espace canadien, bien que la suppression des barrières tarifaires dans les domaines financiers, les services d'expert-conseil, les communications et la publicité favorise une croissance rapide des exportations canadiennes vers les États-Unis. Enfin, la réduction accélérée des tarifs douaniers dans le secteur manufacturier plaît aux responsables politiques américains. Elle soulève néanmoins l'ire de certains petits producteurs canadiens, surtout dans le domaine de l'agriculture, les industries du soulier, du meuble, ainsi que de la culture.

Du côté canadien, les avis sont plus mitigés. D'abord, les opposants à la ratification de l'*ALÉ* considèrent qu'il s'agit d'un marché de dupes, en soulignant que les Américains reçoivent la plus grosse part du gâteau. Selon eux, l'accord rend caduque la capacité du gouvernement canadien de légiférer en matière de tamisage des investissements étrangers. Pis encore, le gouvernement fédéral ne pourrait restreindre ainsi le rapatriement des intérêts et des dividendes, ou adopter toute autre mesure contre des compagnies américaines afin de préserver l'intérêt national canadien¹⁹.

Malgré ces nombreuses appréhensions, il ne faudrait pas croire que les négociateurs canadiens reviennent nécessairement bredouilles des pourparlers bilatéraux. Bien que l'*ALÉ* soit moins ambitieux que ce qui avait été envisagé à priori par Simon Reisman, il répond relativement bien aux attentes canadiennes établies dès

peut expliquer, en autres motifs, un certain hermétisme du système bancaire canadien face à la crise financière américaine de 2008.

¹⁸ Ce sont les domaines des transports, des services de base de télécommunication — tels que les services de téléphonie — des services offerts par les médecins, les dentistes et les avocats, de la garde d'enfant ainsi que des services assurés par les États fédéral et provinciaux en matière de santé, d'éducation et de services sociaux.

¹⁹ Parmi les nombreux critiques canadiens, voir *Faith and Fear*, supra note 14 ; Daniel Drache, « Assessing the Benefits of Free Trade » dans Ricardo Grinspun et Maxwell A. Cameron, dir, *The Political Economy of North American Free Trade*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 1993 aux pp 73-87 ; Mel Hurtig, *The Betrayal of Canada*, North York, Stoddart, 1991 ; Duncan Cameron et Mel Watkins, dir, *Canada Under Free Trade*, Toronto, James Lorimer & Company, 1993 ; Pour sa part, Michael Hart, *Decision at Midnight : inside the Canada - U.S free-trade negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994 brosse un portrait plus positif de l'entente.

le début des années 1980²⁰. Michael Hart résume clairement dans quels domaines le Canada bénéficie de l'entrée en vigueur de l'accord :

... le Canada parvient à un arrangement légal qui élimine tous les tarifs douaniers et certaines autres barrières au commerce à l'intérieur d'une période de dix ans ; il négocie des règles de comportement pour gérer les barrières, qui par leurs natures, ne pouvaient pas être éliminées ; et la quête de recours commerciaux est astreinte à un tribunal binational de règlement des différends. L'aptitude du Canada à poursuivre ses politiques culturelles, son développement régional, et sa mise en marché des produits agricoles, demeure intacte. Des institutions conjointes et un mécanisme de règlement des différends permettent la mise en application des règles relatives à l'*Accord*. Il en découle un accès plus ouvert et ferme au marché des États-Unis, et une relation économique canado-américaine placée sur une fondation beaucoup plus forte et mutuellement bénéfique... [L'accord] atteint [sic] l'objectif économique de procurer l'incitatif nécessaire [aux industries canadiennes] pour qu'elles se restructurent et deviennent ainsi plus compétitives. Il rencontre aussi l'objectif des [hommes d'affaires canadiens] de se donner un bouclier contre les excès du protectionnisme américain²¹.

En bout de course, les négociateurs canadiens ont-ils été perdants? La réponse se situe sans doute quelque part entre la sombre analyse faite par les critiques de l'*ALÉ* et celle plus optimiste proposée par Michael Hart, entre la perception entretenue sur la perte inexorable de la souveraineté canadienne et la représentation d'un Canada plus prospère dans le nouvel environnement économique international.

Certains éléments militent en faveur des résultats positifs issus du libre-échange. Sur un plan, il y a une évidence, celle du maintien de la libéralisation des échanges entre les deux pays depuis la ratification de l'*ALÉ* en 1989. Ce maintien constitue une indication claire que cette politique satisfait du moins en partie à l'intérêt national des deux parties contractantes. Qui plus est, l'élargissement de la zone de libre-échange au Mexique témoigne de la conviction des responsables politiques dans les aspects bénéfiques du libre-échange. Conclu en 1993 par le premier ministre canadien Brian Mulroney, le président mexicain Carlos Salinas de Gortari et le président américain George H. W. Bush, l'*ALÉNA*²² suscite l'adhésion de tous, même si Bill Clinton impose deux autres accords pour protéger l'environnement et le droit du travail. D'ailleurs, en dépit de la menace de déchirer l'accord au moment de la campagne électorale fédérale de 1993, les libéraux de Jean Chrétien se rallient volontiers au

²⁰ *Decision at Midnight*, *ibid* aux pp 372-75, le principe du « traitement national » est au cœur des préoccupations de Simon Reisman. Tout au long des négociations, ce dernier espère parvenir à un accord par lequel les biens, les services et les investissements canadiens seraient traités au même titre que les produits locaux sur les marchés américains. En ce qui concerne les achats publics, S. Reisman recherche l'imposition de normes harmonisées pour toutes les transactions effectuées au Canada et aux États-Unis. Il souhaite également l'élimination complète des mesures tarifaires et non-tarifaires aux frontières. Enfin, dans le cas du règlement des différends, il négocie ferme pour l'établissement de règles administratives claires sous la supervision d'un organisme binational impartial.

²¹ Notre traduction, *ibid* à la p 376.

²² *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis mexicains et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*, 17 décembre 1992, 1994 RT Can n° 2 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994) [*ALÉNA*].

nouveau régime en vigueur. Sur un autre plan, l'un des objectifs particulièrement valorisés par le gouvernement Mulroney visait la relance du commerce canadien. Ici, l'ALÉ et l'ALÉNA par la suite, semblent avoir contribué à accroître le volume et l'importance des échanges internationaux pour l'économie canadienne. Au moment de la conclusion de l'ALÉ en 1988, les exportations des biens et services ne représentaient que 26,2 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada. Douze années plus tard, en 2000, elles atteignent un sommet de 44,4 % du PIB, pour se maintenir à 31,6 % en 2019, malgré une baisse importante lors de la première décennie du XXI^e siècle²³.

Le libre-échange portait aussi en son sein d'autres promesses qui n'ont pas été tenues. Les laudateurs de l'ALÉ prévoyaient la diminution de l'écart de la productivité entre le Canada et les États-Unis, puisque le libre-échange permettrait des économies d'échelle dans le secteur manufacturier, doperait la croissance économique et contribuerait ainsi fortement à l'amélioration du niveau de vie. Ce ne fut pas le cas. En effet, la libéralisation des échanges commerciaux comme les initiatives sociales dans les domaines de la santé et de l'éducation n'ont que des impacts marginaux sur la productivité. Cette dernière dépend beaucoup plus des nouvelles techniques de production, de la taille des usines, des changements structurels ainsi que des facteurs liés à de nouvelles connaissances. Tous ces éléments s'inscrivent dans une perspective à long terme, et le libre-échange apparaît ici comme un simple facteur conjoncturel²⁴. De plus, l'ALÉ était conçu pour les négociateurs canadiens comme un instrument contre les penchants protectionnistes unilatéraux américains. Le succès est très mitigé en matière de subventions acceptables ainsi que de l'abrogation des lois relatives aux droits antidumping et compensateurs. Malgré des efforts soutenus et répétés, aucun progrès réel n'est réalisé avant l'avènement des accords de l'OMC en 1994. L'ALÉ prévoyait également la création d'un mécanisme de règlement des différends, mécanisme qui est repris ultérieurement dans le cadre de l'ALÉNA. Ce mécanisme implique néanmoins la poursuite de longues procédures et, dans certains cas comme celui du bois d'œuvre, il n'empêche pas les responsables politiques américains de s'ingénier à contourner les règles du libre-échange ou tout simplement de ne pas respecter les jugements qui leur sont défavorables. A contrario des tendances protectionnistes de Washington qui ne voit aucun intérêt à un éventuel changement de l'architecture institutionnelle de l'ALÉNA²⁵, le Canada se montre plutôt beau joueur

²³ Jean-Herman Guay, « Exportation de biens et services (%) du PIB, Canada », en ligne : *Perspective Monde* <<https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codePays=CAN&codeTheme=7&codeStat=NE.EXP.GNFS.ZS>>.

²⁴ John Baldwin, Jean-Pierre Maynard et Stephen Wells, « La croissance de la productivité au Canada et aux États-Unis » (printemps 2000) 1:1 Isuma. R Can de recherche sur les politiques 119 à la p 124.

²⁵ Gordon Mace, « Quelles institutions pour l'ALÉNA? » dans Dorval Brunelle et Christian Deblock, dir, *L'ALÉNA. Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fidès, 2004 aux pp 154-155 ; *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis*, LC 1988, c 65 ; *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain*, LC 1993, c 44. Selon le modèle britannique de subsidiarité qui est à la source de la pratique canadienne, « c'est l'organe exécutif fédéral qui négocie et ratifie les accords internationaux ». « Une fois ratifiés, ces accords lient le Canada en droit international mais ne sont pas contraignants en droit interne. Pour pouvoir produire ses effets sur le territoire canadien, il doit être (ou avoir été) reconnu par les tribunaux comme un acte conforme au droit coutumier international, ou être mis en œuvre au moyen d'une mesure législative, normalement prise par la législature ou l'exécutif ». John Mark Keyes et Ruth Sullivan, « L'interaction du droit international et du droit national dans une

dans le cadre de ce mécanisme, puisque l'*ALÉ* et ensuite l'*ALÉNA* ont préséance sur les lois canadiennes. En effet, ces accords sont incorporés dans le droit interne canadien par des lois les rendant applicables²⁶.

La libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis a aussi suscité des appréhensions nombreuses, notamment en ce qui regarde la sauvegarde des programmes sociaux, des politiques de développement régional et de la spécificité culturelle. Pour les négociateurs canadiens de l'*ALÉ*, cette sauvegarde ne pouvait être remise en cause de quelque façon que ce soit. Il est possible d'affirmer que cet objectif primordial a été atteint en partie²⁷. Ni l'*ALÉ*, ni l'*ALÉNA*, ni les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mise sur pied en 1994, ne compromettent explicitement les programmes sociaux canadiens et la capacité des États, autant sur le plan provincial que fédéral, de promouvoir le développement régional²⁸. Toutefois, le libre-échange devient un argument d'autorité pour les tenants du désengagement de l'État. Ainsi, en invoquant la compétitivité avec les États-Unis, mais aussi le fardeau de la dette publique, les gouvernements fédéraux depuis l'*ALÉ* n'hésitent pas à couper dans leurs programmes sociaux, et la réforme de l'assurance-emploi depuis 1991 constitue là un cas patent de cette approche²⁹.

Avec un certain recul, il est possible de constater que, malgré tout le brouhaha engendré par la négociation de l'*ALÉ*, d'autres facteurs sont aussi responsables des fluctuations de l'économie canadienne. Il est difficile de dissocier le rôle de l'*ALÉ* — et par extension de l'*ALÉNA* — avec ceux joués par la mondialisation des marchés, la conclusion du cycle de l'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce au 1^{er} janvier de l'an 1995, les réactions sécuritaires conséquentes aux événements du 11 septembre 2001, et surtout aux mesures fiscales et monétaires des gouvernements canadiens et américains. Nul ne devrait donc être surpris de constater que les études nombreuses qui évaluent les impacts de l'*ALÉ* plus de trente ans plus tard sont toujours campées dans des positions diverses et contradictoires. Il n'en demeure pas moins que l'*ALÉ* a non seulement dramatiquement altéré les relations économiques entre le Canada et les États-Unis, mais a également servi de modèle pour

perspective législative » (2 août 2005) à la p 3, en ligne (pdf) : *CIAJ-ICAJ* <<https://ciaj-icaj.ca/wp-content/uploads/documents/import/LD/LD2006/LD124.pdf?id=926&ts=1628776205>>.

²⁶ Voir Gilbert Gagné, « Le règlement des différends » dans Brunelle et Deblock, *ibid*, aux pp 299-323.

²⁷ C'est notamment le cas pour le Québec. Voir Stéphane Paquin et Louis-Alexandre Kirouac, *L'impact de l'ALÉNA sur le Québec pour les nuls*, Note de recherche, Montréal, GERIQ, 2014.

²⁸ Par souci de concision, nous traitons sommairement les négociations ayant mené à la ratification de l'*ALÉNA*, ainsi que la création de l'OMC. Notre choix est motivé par l'objectif de cet article, qui est de tracer l'évolution des relations économiques canado-américaines à partir d'une perspective canadienne. Bien que la négociation de l'*ALÉNA* ait donné lieu à de vives réactions au Canada, elle a surtout suscité le plus de controverses au sud de la frontière. De toute évidence, l'*ALÉNA* représente une version améliorée et élargie de l'*ALÉ*, dans des secteurs tels que la propriété intellectuelle, les règles contre les distorsions liées aux investissements et les marchés financiers. En ce sens, cet *Accord* a servi de modèle pour de futures négociations commerciales. Nous estimons cependant que c'est l'*ALÉ*, et non pas l'*ALÉNA*, qui a le plus profondément redéfini les rapports commerciaux entre Ottawa et Washington.

²⁹ John W. Foster et John Dillon, « Le Canada et l'*ALÉNA* 10 ans plus tard » dans Brunelle et Deblock, *supra* note 25 aux pp 220-223. Sur la réforme de l'assurance-emploi, voir Ann Porter, *Gendered States. Women, Unemployment Insurance, and the Political Economy of the Welfare State in Canada, 1945-1997*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

une série d'accords bilatéraux contractés subséquemment. Pour sa part, l'*ALÉNA* représentait à l'époque l'accord le plus complet, détaillé et complexe, à l'exception notoire des marchés communs, et il constituait la première négociation entre des partenaires industrialisés et un pays en voie de développement. Cependant, dans un environnement international marqué par une mondialisation en expansion, il était devenu indéniable qu'il existait une note discordante entre le modèle contractuel de l'*ALÉ* et de l'*ALÉNA* et les enjeux contemporains du commerce et de la finance internationale.

III. Du confort de l'indifférence à la frénésie de la renégociation du cadre économique nord-américain

À partir de 1993, l'*ALÉNA* régit la plupart des rapports commerciaux entre le Canada et les États-Unis, sans toutefois négliger les influences directes de l'OMC. Si l'on s'en tient au but premier de hausser les échanges commerciaux nord-américains, l'*ALÉNA* montre des succès incontestés. Trente ans après la signature de l'accord, les échanges annuels de biens et services entre les trois pays atteignent les 1300 milliards de dollars américains et les chaînes de valeurs entre ces derniers se consolident à un rythme accéléré. Toutefois, malgré certaines lacunes et un décalage avéré avec de nouveaux enjeux économiques internationaux qui sont rapidement devenus apparents, il existe peu d'appétit politique pour moderniser l'*ALÉNA* avant l'entrée en scène de Donald Trump. Après son élection, le président Trump notifie au Congrès son intention de renégocier l'*ALÉNA* le 18 mai 2017. Après sept cycles de négociations qui ont débuté en août de la même année, le premier ministre Justin Trudeau, les présidents Donald Trump et Enrique Peña Nieto concluent l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACÉUM)* le 30 novembre 2018. Celui-ci entre en vigueur le 1^{er} juillet 2020, non sans nécessiter l'ajout d'un protocole d'amendement le 10 décembre 2019. Les pourparlers se sont déroulés sous la menace constante de la présidence Trump d'invoquer l'article 2205 de l'*ALÉNA* : les parties doivent donner un avis d'intention de six mois avant de se retirer de l'accord. Il est hors de la portée de cette étude d'évaluer les gains et les pertes de chaque partie aux négociations, mais à notre avis, le couperet de l'article 2205 a eu très peu d'effets sur l'issue des négociations, car la révocation de l'*ALÉNA* ne représente pas le seul levier de pression des négociateurs américains. Que ce soit par le recours à l'article 232 de la loi de 1962 sur l'expansion du commerce pour imposer des tarifs douaniers sur l'aluminium et l'acier canadiens et mexicains — mesure connue sous le titre de Sauvegarde de la souveraineté nationale —, ou avec la nécessité de signer un protocole d'amendement à l'*ACÉUM* en décembre 2019 afin de répondre à certaines appréhensions du Congrès, Washington n'a pas hésité à utiliser tous les outils de sa politique commerciale pour infléchir les résultats de la négociation. Le président Trump et son entourage se sont également appuyés sur la stratégie classique du « diviser pour régner » pour parvenir à leurs fins. L'*ACÉUM* devait surtout servir à régler des comptes laissés en suspens par l'*ALÉNA* quant à certaines politiques protectionnistes mexicaines. En ce qui concerne le Canada, la négociation prévoyait à l'origine quelques petits ajustements marginaux. Or, à la surprise de ses partenaires canadiens, le président Trump annonce le 27 août 2018, une entente à l'amiable avec les Mexicains. Il force

ainsi la main aux Canadiens qui réintègrent les pourparlers le lendemain. On perçoit dans cette cabriole une volonté de Donald Trump de favoriser les accords bilatéraux. Un autre pilier de cette stratégie « trumpienne³⁰ », soit le recours aux sanctions extraterritoriales, s'affirme dans l'article 32.10, communément appelé la « clause Chine ». Cet article stipule qu'une partie prenante de l'ACÉUM doit aviser les autres parties de son intention de signer un accord commercial avec une tierce partie qui n'est pas considérée comme une économie de marché. Adoptée en dépit de l'avis contraire d'un partenaire nord-américain, la conclusion d'une telle entente avec cette tierce partie pourrait mener éventuellement à l'exclusion d'une partie, voire à la dissolution de l'ACÉUM.

L'ACÉUM constitue l'entente commerciale la plus marquante entre le Canada et les États-Unis depuis la mise en œuvre de l'ALÉNA, surtout en tenant compte du retrait immédiat des Américains de la négociation du *Partenariat transpacifique (PTP)*, seulement deux jours après l'entrée en fonction de Donald Trump. L'ACÉUM pourrait être jugé, à juste titre, comme un recul face au libéralisme économique qui caractérisait l'ALÉNA. À titre d'exemple, mentionnons l'affaiblissement de la protection accordée aux investisseurs, les nouvelles règles d'origine plus restrictives dans le secteur automobile et la clause crépusculaire. L'ACÉUM représente plutôt une réelle revitalisation des rapports économiques nord-américains, avec des chapitres nouveaux ou modernisés portant entre autres sur le commerce électronique et numérique, les entreprises étatiques, la propriété intellectuelle, le renforcement des règles environnementales et un accent accru sur le droit des travailleurs. Plusieurs de ces chapitres constituent un calque de ce qui était déjà prévu dans les dispositions du *PTP*. Toutefois, malgré les chemins tortueux d'une négociation qui s'est déroulée à un rythme effréné, les résultats finaux doivent retenir l'attention. David Gantz note avec justesse que le contenu de l'ACÉUM découle d'une combinaison de plusieurs facteurs : la continuité de l'ALÉNA, l'influence du *PTP*, de nouveaux concepts introduits par Donald Trump et un fort leadership du Parti démocrate au Congrès³¹. Il ne faudrait pas conclure que les négociateurs canadiens et mexicains ont joué des rôles de figurants dans cette tragico-comédie orchestrée par Donald Trump. Bien au contraire, ils ont su user de perspicacité et de diplomatie pour tracer des lignes dans le sable lorsque la situation le suggérait, comme ce fut le cas avec le maintien des recours commerciaux, ou pour cajoler l'ego de Donald Trump aux moments opportuns.

Certains parallèles peuvent être tracés entre les contextes respectifs de négociation de l'ALÉ et de l'ACÉUM. Les deux s'inscrivent dans la perspective de la reprise après une crise économique sévère et une reconfiguration de la politique commerciale américaine. Dans les deux cas, le multilatéralisme commercial bat de l'aile, alors que le compétitivisme prend de l'importance. À la sortie de la négociation du cycle de Tokyo du *GATT*, les Américains manifestent ouvertement leur scepticisme

³⁰ De notre avis, la stratégie commerciale à moyen terme de Trump repose sur un triptyque composé de l'unilatéralisme agressif pour ouvrir les marchés aux produits et services américains, la négociation commerciale bilatérale pour montrer tout le poids des rapports de force de son pays et les sanctions extraterritoriales pour contrer la montée de la Chine.

³¹ David A. Gantz, *Introduction to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Northampton (MA), Edward Elgar Publishing, 2021 à la p 13.

face aux institutions libérales internationales. À l'époque, il ne s'agit pas d'un repli sur soi ou d'une « déconnexion » commerciale, mais plutôt d'une « reconnexion » selon les termes d'une puissance hégémonique qui exprime ouvertement son désir de se maintenir son ascendant sur le monde. C'est également dans cette perspective qu'il faut évaluer la stratégie internationale, souvent jugée chaotique, de la présidence Trump. Au début des années 1980, une antipathie persistante existe entre Pierre Elliott Trudeau et Ronald Reagan. L'arrivée de son « compère irlandais », Brian Mulroney, est alors perçue comme une bouffée d'air frais par le président américain. Quelque quarante années plus tard, la renégociation de l'*ALÉNA* ne s'inscrit pas dans l'atmosphère cordiale de la relation Mulroney-Reagan. Ce facteur nous incite à ne pas insister sur les traits communs entre la négociation de l'*ALÉ* et celle de l'*ACÉUM*. Ainsi, contrairement aux exactions de Donald Trump face à ses alliés pour que ces derniers soient « pour ou contre lui » dans sa lutte contre la Chine, Ronald Reagan ne pousse pas l'odieux jusqu'au point de considérer ses partenaires commerciaux comme des rivaux, malgré de fortes appréhensions concernant la politique industrielle japonaise. Comme le montre la négociation d'un accord entre les États-Unis et le Japon en 1981, accord appelant à des restrictions volontaires d'exportation dans le secteur automobile, les Américains s'appuyaient sur une conception gagnant-gagnant du commerce international. La perspective trumpienne s'inscrit aux antipodes de cette conception de l'économie mondiale. Que ce soit dans un effort de résolution de la guerre commerciale sino-américaine ou même dans la renégociation des termes de l'*ALÉNA*, Trump et ses proches conseillers jugent que le gain de l'un doit inéluctablement s'inscrire aux dépens de l'autre. Certes, l'*ACÉUM* comprend une certaine part de contractualisme et s'appuie sur un modèle institutionnel qui caractérisaient l'*ALÉ* et l'*ALÉNA*. Cependant, comme Christian Deblock le mentionne, le nouvel accord s'inscrit dans une quatrième vague de négociations, où les initiatives plurilatérales de partenariat portant sur des enjeux de plus en plus divers et complexes priment³². Nous errerions si nous attribuons une part trop décisive aux lubies de Donald Trump pour expliquer le réalignement des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Il s'agirait alors d'ignorer la reconfiguration de l'échiquier commercial international qui a pris cours depuis la mise en œuvre de l'*ALÉNA*. Comme preuve à l'appui de notre analyse, bien qu'il soit vrai que l'*ACÉUM* contient quelques dispositions qui font sourciller, il respecte les grands traits de ce qui avait été négocié par l'administration Obama pour la création du *PTP*.

Comme la récente négociation de l'*ACÉUM* nous le rappelle, l'histoire des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis ne fut pas celle d'un long fleuve tranquille. Les négociations ont été façonnées tout autant par des éléments

³² Christian Deblock, « Unilatéralisme, bilatéralisme... est-ce la fin du multilatéralisme » dans Mathieu Arès, Éric Boulanger et Éric Mottet, dir, *La guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au XXI^e siècle*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2021 aux pp 119-127.

conjoncturels, tels que les crises économiques et politiques, que par des facteurs idiosyncrasiques, comme les liens d'amitié entre les principaux dirigeants politiques. Nous avons fait le choix conscient de porter une attention particulière aux négociations bilatérales entre les deux pays. Il ne faut pas en conclure que les relations commerciales canado-américaines se limitent à ces grands événements. Les rapports commerciaux entre les Canadiens et les Américains évoluent tous les jours. Nous ne saurions passer sous silence l'influence des accords multilatéraux, ou même les ententes d'un des deux pays avec une tierce partie, sur ces mêmes relations. Comme nous avons pu le constater récemment, un accord préliminaire entre les États-Unis et le Mexique, qui excluait initialement le Canada, a eu un impact certain sur le contenu final de l'ACÉUM. De même, malgré son retrait du *PTP*, les Américains sont fortement liés à cet accord par l'entremise de l'ACÉUM. Il est incontestable que la conception trumpienne du commerce international a eu une incidence prépondérante sur la conclusion de l'accord, mais il ne faudrait pas estimer que l'arrivée au pouvoir de la présidence de Joseph Biden entraînera une remise en cause de la légitimité de l'ACÉUM. Lorsque le vin est tiré, il faut le boire. Le futur des relations économiques entre les deux États passera de toute évidence par un engagement américain au sein du *Partenariat transpacifique progressiste et global (PTPGP)*³³ et une série d'accords plurilatéraux contractés au sein de l'OMC.

³³ *Partenariat transpacifique global et progressif*, 8 mars 2018, 2018 RTNU 56101 (entrée en vigueur : 30 décembre 2018).