

L'accès aux ressources et l'Accord de libre-échange Canada — États-Unis

Jean-Paul Lacasse

Volume 19, numéro 1, mars 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059190ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059190ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lacasse, J.-P. (1988). L'accès aux ressources et l'Accord de libre-échange Canada — États-Unis. *Revue générale de droit*, 19(1), 127–150.
<https://doi.org/10.7202/1059190ar>

Résumé de l'article

L'Accord de libre-échange Canada — États-Unis reflète les objectifs différents des deux parties eu égard aux échanges de ressources naturelles. Comme ceux-ci se font dans une direction surtout, soit du Canada vers les États-Unis, le premier recherchait un meilleur accès au marché américain alors que les seconds voulaient, pour leur part, s'assurer d'un meilleur accès aux ressources elles-mêmes.

Diverses dispositions de l'Accord, comme celles visant l'élimination progressive des tarifs, l'interdiction de taxes, droits ou frais particuliers à l'exportation de l'énergie, la quasi-élimination des restrictions à l'importation ou à l'exportation, la sauvegarde des intérêts de chaque partie à l'encontre de mesures protectionnistes de la part de l'autre partie par le biais de l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends ou encore le partage des approvisionnements énergétiques en cas de pénurie font en sorte que ces objectifs devraient être atteints.

De plus, malgré le fait que l'Accord comporte des insuffisances et que certains problèmes se posent quant à son application, celui-ci devrait être avantageux pour les deux parties relativement aux échanges de ressources naturelles. En effet, l'Accord devrait améliorer la rentabilité de l'industrie extractive, permettre à celle-ci de mieux faire face à la concurrence sur les marchés mondiaux, augmenter le niveau d'emploi dans le secteur et assurer un meilleur climat pour les investissements.

Les lois et politiques existantes sont en général maintenues. Par ailleurs, le rôle de certains organismes gouvernementaux et en particulier celui de l'Office national de l'énergie devra être modifié pour tenir compte des dispositions de l'Accord.

Certains se sont objectés, de part et d'autre de la frontière, aux dispositions de l'Accord. Mais dans un contexte où l'Accord constituait l'alternative au protectionnisme, celui-ci devrait profiter aux deux parties tant pour ce qui a trait à l'accès, de part et d'autre, aux ressources naturelles qu'à l'accès aux marchés pour celles-ci.

L'accès aux ressources et l'Accord de libre-échange Canada — États-Unis *

JEAN-PAUL LACASSE
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université d'Ottawa

RÉSUMÉ

L'Accord de libre-échange Canada — États-Unis reflète les objectifs différents des deux parties eu égard aux échanges de ressources naturelles. Comme ceux-ci se font dans une direction surtout, soit du Canada vers les États-Unis, le premier recherchait un meilleur accès au marché américain alors que les seconds voulaient, pour leur part, s'assurer d'un meilleur accès aux ressources elles-mêmes.

Diverses dispositions de l'Accord, comme celles visant l'élimination progressive des tarifs, l'interdiction de taxes, droits ou frais particuliers à l'exportation de l'énergie, la quasi-élimination des restrictions à l'importation ou à l'exportation, la sauvegarde des intérêts de chaque partie à l'encontre de mesures protectionnistes de la part de l'autre partie par le biais de l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends ou

ABSTRACT

The Canada — United States Free Trade Agreement reflects differences in the objectives of each party in the area of natural resources trade. As most of this trade was in one direction only, from Canada to the United States, the former was looking for a better access to the American market while the latter wanted security of access to the resources themselves.

Various provisions of the Agreement on the progressive abolition of tariffs, the prohibition against specific taxes, duties and charges on energy exports, the quasi-abolition of import or export restrictions, the safeguard of each party's interests against protectionist measures adopted by the other party through a dispute resolution mechanism or the sharing of energy supplies in shortage situations are such that these objectives should be attained.

* Cet article reprend, à peu de chose près, le texte d'une communication présentée à Montréal le 12 février 1988 au colloque de l'Institut de droit comparé de l'Université McGill sur «L'accès aux marchés dans le cadre de l'Accord de libre-échange Canada/États-Unis ».

encore le partage des approvisionnements énergétiques en cas de pénurie font en sorte que ces objectifs devraient être atteints.

De plus, malgré le fait que l'Accord comporte des insuffisances et que certains problèmes se posent quant à son application, celui-ci devrait être avantageux pour les deux parties relativement aux échanges de ressources naturelles. En effet, l'Accord devrait améliorer la rentabilité de l'industrie extractive, permettre à celle-ci de mieux faire face à la concurrence sur les marchés mondiaux, augmenter le niveau d'emploi dans le secteur et assurer un meilleur climat pour les investissements.

Les lois et politiques existantes sont en général maintenues. Par ailleurs, le rôle de certains organismes gouvernementaux et en particulier celui de l'Office national de l'énergie devra être modifié pour tenir compte des dispositions de l'Accord.

Certains se sont objectés, de part et d'autre de la frontière, aux dispositions de l'Accord. Mais dans un contexte où l'Accord constituait l'alternative au protectionnisme, celui-ci devrait profiter aux deux parties tant pour ce qui a trait à l'accès, de part et d'autre, aux ressources naturelles qu'à l'accès aux marchés pour celles-ci.

Moreover, although the Agreement does contain some insufficiencies and some problems exist as to its implementation, it should be beneficial for both parties in their trading of natural resources. Indeed, the agreement should increase the profitability of natural resource businesses, provide for a better competitive edge on world markets, increase employment in the area, and provide a better climate for investments.

Existing laws and policies are in general grandfathered. However, the role of some administrative agencies and especially that of the National Energy Board will have to be changed in order for it to take into account the provisions of the Agreement.

Some have, on both sides of the boundary, objected to the provisions of the Agreement. But, in a situation where the Agreement was the alternative to protectionism, it should be profitable to both countries with regards to access to natural resources and access to the markets for these natural resources.

SOMMAIRE

Introduction	129
I. Un Accord conclu à partir d'objectifs différents	130
A. Le contexte historique	130
B. Les perspectives de part et d'autre	131
II. Les dispositions de l'Accord	132
A. L'accès aux marchés	133
B. L'accès aux ressources elles-mêmes	133
C. Les tarifs	134
D. Les dispositions particulières relatives à l'énergie	134
E. Le développement régional	135
F. Le chapitre relatif aux investissements	136
G. Le règlement des différends	136
III. Les incidences sectorielles	137
A. Les mines	137
B. Le pétrole	138
C. Le gaz naturel	138
D. L'électricité	139
E. L'uranium	140
IV. Quelques problèmes qui se posent	140
A. La question constitutionnelle	140
B. Le problème de la souveraineté	141
C. Le maintien des lois existantes	142
D. La question de la sécurité énergétique et du partage en cas de pénurie	143
E. Le nouveau rôle de l'Office national de l'énergie face aux exportations	144
F. Prix des ressources et action des <i>lobbys</i>	145
G. Insuffisances de l'Accord	147
Conclusion	148

INTRODUCTION

L'industrie canadienne des ressources naturelles vit du commerce international et les États-Unis constituent son principal client. Les exportations canadiennes d'énergie (pétrole, gaz naturel, produits pétroliers et liquides du gaz naturel, électricité, uranium) aux États-Unis s'élevaient à 9,7 \$ milliards en 1986 et ses importations à un peu moins de 2 \$ milliards (produits pétroliers et charbon surtout)¹. Dans le domaine des minéraux et des métaux, où l'on retrouve un niveau plus élevé d'intégration

1. CANADA, *L'accord de libre-échange Canada — États-Unis et l'énergie : une appréciation*, Ottawa, janvier 1988, p. 9.

et de complémentarité, les exportations s'élevaient en 1986 à plus de 20 \$ milliards (soit plus de 75% de la production canadienne) dont 11,9 \$ milliards aux États-Unis; les importations se chiffraient à 9,7 \$ milliards dont 6,9 \$ milliards en provenance des États-Unis². C'est donc dire que les enjeux étaient considérables en la matière lors des négociations entre le Canada et les États-Unis en vue d'en arriver à un accord de libre-échange.

Il y a d'abord lieu d'examiner le contexte des dispositions de l'Accord³ touchant l'accès aux ressources naturelles à la lumière des objectifs respectifs des parties. Notre deuxième point sera consacré aux dispositions elles-mêmes de l'Accord dans la mesure où celles-ci affectent l'accès aux ressources. Troisièmement, nous ferons brièvement état de l'incidence probable de l'Accord sur chacun des secteurs de l'industrie des ressources naturelles. Enfin, nous soulèverons un certain nombre de questions et de problèmes qui se posent suite à la conclusion de l'Accord.

I. UN ACCORD CONCLU À PARTIR D'OBJECTIFS DIFFÉRENTS

Comme les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis en matière de ressources naturelles se font dans un sens surtout, soit du Canada vers les États-Unis, il était en quelque sorte normal que les objectifs respectifs soient différents. Pour les Canadiens, il s'agissait de s'assurer d'une garantie d'accès aux marchés américains alors que pour les Américains, il s'agissait de s'assurer d'une garantie d'accès aux ressources elles-mêmes. Mais avant d'élaborer sur ce point, il y a lieu de replacer le tout à l'intérieur de son contexte historique.

A. LE CONTEXTE HISTORIQUE

Au cours des trente dernières années diverses politiques « inamicales », tant canadiennes qu'américaines ont entravé de façon sérieuse le commerce transfrontalier des ressources naturelles.

Du côté canadien, on peut signaler que de 1973 à 1984, le Canada a imposé, à divers moments, des restrictions quantitatives à l'exportation de pétrole brut, une taxe à l'exportation du pétrole et un contrôle des prix du pétrole tel que le prix domestique était de beaucoup inférieur au prix du pétrole exporté; ainsi, il y a eu des restrictions

2. CANADA, *L'accord de libre-échange Canada — États-Unis et les minéraux et les métaux : une appréciation*, Ottawa, janvier 1988, p. 18.

3. *Accord de libre-échange Canada — États-Unis*, décembre 1987 (signé le 2 janvier 1988), 322 pages.

temporaires aux exportations de pétrole vers les États-Unis au moment où il y sévissait une pénurie suite à l'embargo arabe. L'Office national de l'énergie contrôlait le prix et la quantité de gaz naturel exporté selon des critères bien précis jusqu'à la déréglementation de 1984-1985⁴. Il y a même eu des droits à l'exportation de l'énergie hydro-électrique de 1925 à 1963⁵.

Du côté américain, il y a eu fermeture du marché à l'uranium canadien du milieu des années soixante à la fin des années soixante-dix ainsi que des contingentements à l'importation du plomb et du zinc canadien de 1958 à 1965. Plus récemment, les États-Unis ont imposé des restrictions à l'exportation du pétrole de l'Alaska vers le Canada, forçant ainsi les raffineurs canadiens à acheter du pétrole plus cher provenant du Moyen-Orient⁶.

En 1987 même, il y a eu des problèmes. Du côté canadien, l'Office national de l'énergie a refusé, ce qu'elle fait rarement cependant, une demande d'exportation d'électricité de la part d'Hydro-Québec; l'Office vient heureusement de se raviser. Du côté américain, des mesures commerciales destinées à limiter l'accès au marché américain de la potasse ont été entreprises en 1987 pour être suspendues en janvier 1987 dernier⁷; l'on a aussi parlé, en 1987, d'imposer un droit à l'importation de pétrole canadien afin de protéger les producteurs américains durement touchés par la baisse du prix mondial du pétrole; il s'agit ici de deux exemples d'un protectionnisme américain en progression.

B. LES PERSPECTIVES DE PART ET D'AUTRE

Les dispositions de l'Accord de libre-échange touchant directement ou indirectement aux ressources naturelles constituent, en fait, un compromis entre deux États dont les perspectives de départ étaient fort différentes. Alors que le Canada cherchait à obtenir une garantie d'accès au marché américain pour ses ressources face à des élans de protectionnisme devenus menaçants, les États-Unis, quant à eux, cherchaient à obtenir une garantie d'accès aux ressources elles-mêmes de façon à éviter des restrictions du genre de celles qui existaient il y a quelques années.

Revenons brièvement à la perspective canadienne. Lorsque le Canada voit des producteurs américains se plaindre que les entreprises

4. Voir, à ce sujet, M.A., CROWE, *Energy*, communication présentée au A.B.A. National Institute, Washington, janvier 1988, pp. 2-3.

5. Voir, à ce sujet, CANADA, Office national de l'énergie, *Réglementation fédérale des exportations d'électricité*, Ottawa, juin 1987, p. 7.

6. Sur ces politiques américaines, voir CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 2, p. 23 et M.A., CROWE, *loc. cit.*, *supra*, note 3, p. 3.

7. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 2, p. 23.

minières canadiennes sont plus concurrentielles parce que subventionnées par les gouvernements fédéral et provinciaux et réclamer, en conséquence, des restrictions aux importations canadiennes ou lorsqu'il voit l'industrie américaine du gaz naturel réclamer l'adoption de mesures semblables, il se dit qu'il importe de se protéger contre ce qu'il considère une menace provenant du protectionnisme américain et de l'application unilatérale des lois commerciales américaines⁸. L'accès aux marchés devient, dès lors, primordial pour lui.

La perspective américaine est toute autre. Le Canada constitue le seul fournisseur étranger de gaz naturel et d'électricité pour les États-Unis; il est son principal fournisseur étranger de pétrole et d'uranium tout en étant un important fournisseur de minéraux et métaux. Mais il y a plus; les importations canadiennes d'énergie sont particulièrement importantes pour les États-Unis à cause de leur sûreté et fiabilité par opposition à leurs autres sources d'importations⁹. D'où l'intérêt pour les Américains à ce que l'Accord de libre-échange prévoit des garanties d'accès aux ressources elles-mêmes par la voie d'une abolition des restrictions aux exportations.

Des voix discordantes de part et d'autre de la frontière ont parfois pour résultat de brouiller quelque peu cette thèse. Ainsi en est-il des prises de positions de producteurs américains de gaz naturel qui s'opposent à l'Accord parce que celui-ci empêcherait les États-Unis de restreindre les importations canadiennes ou de celles d'opposants canadiens qui sont d'avis que l'Accord n'améliore guère l'accès aux marchés américains.

Mais puisque les échanges en matière de ressources naturelles se font surtout dans un sens, c'est-à-dire du Canada vers les États-Unis, force nous est de conclure que c'est l'accès aux marchés américains qui comptait surtout pour l'industrie canadienne alors que c'est plutôt l'accès aux ressources canadiennes elles-mêmes, particulièrement les ressources énergétiques, qui comptait pour les Américains.

II. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

Plusieurs des dispositions de l'Accord de libre-échange signé le 2 janvier 1988 ont une incidence sur le commerce transfrontalier des ressources naturelles. Nous tenterons, dans les développements qui suivent, de résumer l'essentiel de ce qui se dégage des termes de l'Accord.

8. Marcel MASSE, Discours auprès de l'Association des producteurs de pétrole indépendants du Canada, Calgary, 15 décembre 1987, p. 3.

9. OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE, *U.S. — Canada Free Trade Agreement, Summary of Major Provisions : Energy*, 11 décembre 1987.

A. L'ACCÈS AUX MARCHÉS

L'accord de libre-échange donne une garantie d'accès à un marché de 250 millions de consommateurs, le plus gros marché au monde pour ce qui a trait à la consommation des ressources naturelles.

Il est vrai que le commerce des ressources naturelles, y compris l'énergie, est actuellement relativement libre de barrières, tant tarifaires que non tarifaires. Toutefois, la montée du protectionnisme américain risquait de modifier cette situation.

L'Accord de libre-échange améliore l'accès aux marchés de diverses façons : l'article 902 confirme les droits et obligations des parties en vertu du GATT y inclus les restrictions sur le commerce bilatéral de même que l'interdiction de prix minimaux à l'exportation et à l'importation des produits énergétiques ; des dispositions tarifaires font en sorte que chacune des parties sera soustraite immédiatement ou éventuellement à l'application de droits à l'importation de l'autre partie ; les mécanismes de consultation et de règlement des différends, en créant un cadre plus stable pour les échanges, contribuera aussi à un meilleur accès aux marchés.

Il est à noter que l'Accord couvre l'électricité, laquelle n'est pas visée par le GATT, de telle sorte que l'électricité canadienne bénéficiera du même droit d'accès au marché américain que les autres produits énergétiques.

B. L'ACCÈS AUX RESSOURCES ELLES-MÊMES

Le chapitre sur l'énergie traite de façon particulière des restrictions aux exportations ou, si l'on veut, de l'accès américain à l'énergie canadienne. C'est qu'un marché canadien qui se fermerait, à l'occasion d'une pénurie, par exemple, porterait préjudice à l'économie américaine.

C'est ainsi que le Canada et les États-Unis ont convenu qu'il n'y aurait pas de restrictions à l'importation ou à l'exportation sauf ce qui est prévu au GATT, en cas de pénurie par exemple. À ce moment, l'Accord empêche le Canada d'imposer des contrôles sur le volume ou le prix des exportations ou encore de pratiquer une discrimination dans les prix à l'exportation, ce qu'il a fait dans le passé. De ce fait même, l'Accord confirme l'accès des Américains au pétrole canadien. En revanche, le Canada a obtenu le droit d'importer jusqu'à 50 000 barils de pétrole par jour de l'Alaska.

Dans bien des cas, l'incidence de l'Accord change peu de choses à la situation actuelle. Ainsi, le Canada avait supprimé, en 1985, la plupart de ses contrôles sur l'exportation de pétrole et de gaz naturel. L'Accord éliminera cependant certaines des entraves aux exportations d'électricité.

Il est vrai que l'Accord prévoit qu'il pourra y avoir exception à la règle de l'élimination des restrictions en matière d'exportation de ressources naturelles en situation de pénurie, de sécurité nationale ou pour éviter l'épuisement d'une ressource non renouvelable. Mais dans de tels cas, chaque pays doit assurer, selon un niveau historique de ventes, un accès proportionnel aux approvisionnements à l'autre pays sans fixer de prix différents¹⁰.

C. LES TARIFS

Les droits de douane respectifs seront abolis soit le 1^{er} janvier 1989 soit, progressivement, sur une période de cinq ou dix ans.

Il existe déjà un taux assez élevé de libre-échange dans l'industrie minière : 85 % des exportations canadiennes et 90 % des exportations américaines ne font pas l'objet de tarif. Mais certains droits de douane subsistent et ceux-ci augmentent en fonction de leur degré de transformation (*i.e.* les concentrés de zinc exportés aux États-Unis sont frappés d'un droit de 1,5 pour cent alors que les alliages de zinc exportés sont frappés d'un droit de 19 pour cent)¹¹. L'abolition progressive des tarifs éliminera donc une entrave aux exportations de substances minérales, particulièrement dans le cas des produits traités. De plus, les entreprises minières canadiennes bénéficieront de l'élimination graduelle des tarifs canadiens sur l'outillage et l'équipement américains qu'elles importent.

En ce qui concerne l'énergie, il n'y a pas actuellement ni au Canada ni aux États-Unis, de tarif à l'importation de l'électricité, de l'uranium, du gaz naturel et des liquides du gaz naturel. Les États-Unis imposent certains tarifs d'importation sur le pétrole (5,25 cents U.S./baril de pétrole brut, 10,5 cents U.S./baril de pétrole léger, 52,5 cents U.S./baril pour l'essence) ainsi qu'un droit d'utilisation (*custom user fee*) de 0,17 % sur toutes les exportations canadiennes (énergétiques et autres) vers les États-Unis¹². Ce droit ainsi que ces tarifs seront graduellement éliminés sur une période de cinq ans.

D. LES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À L'ÉNERGIE

Ainsi que mentionné, l'article 902 interdit l'imposition de prix minimaux à l'importation ou à l'exportation de produits énergétiques. L'article 905 prévoit que le Canada éliminera l'exigence voulant que

10. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 2, p. 27.

11. *Id.*, p. 26.

12. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 29.

l'uranium naturel canadien soit épuré avant son exportation aux États-Unis et que ces derniers élimineront les restrictions sur l'enrichissement de l'uranium canadien.

L'article 903 interdit toute taxe, droit ou frais à l'exportation à moins que les mêmes mesures ne s'appliquent au marché intérieur. L'article 904 vise les restrictions à l'exportation dans le contexte d'une réduction des approvisionnements en donnant à l'autre partie une garantie d'accès proportionnelle à celle qu'elle avait au cours des trente-six derniers mois. Mais, selon plusieurs, il n'y a pas, de fait, d'obligation absolue de livrer l'énergie; le pays importateur y aurait accès mais au prix du marché (et en concurrence avec les acheteurs ressortissants du pays exportateur)¹³.

L'article 905 prévoit des consultations si les organismes de réglementation de part et d'autre (par exemple, l'Office national de l'énergie et la *Federal Energy Regulatory Commission*) prennent des mesures discriminatoires à l'égard des exportations de l'autre partie. Lorsqu'une partie sera d'avis qu'une « mesure de réglementation de l'énergie » est discriminatoire à son endroit et incompatible avec les principes de l'Accord, elle pourra engager des consultations directes avec l'autre partie.

L'article 905.2 prévoit que le Canada éliminera, relativement à l'exportation de produits énergétiques aux États-Unis (y compris l'électricité), la méthode de détermination de l'option la moins coûteuse prévue au Règlement de l'Office national de l'énergie. Autrement dit, l'Office éliminera, pour l'autorisation d'exportations d'énergie vers les États-Unis, le critère voulant que le prix offert ne soit pas sensiblement moindre que l'option la moins coûteuse pour l'acheteur.

E. LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Tant au Canada qu'aux États-Unis, l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles sont souvent associées au développement régional. L'Accord ne modifie pas le droit des parties d'encourager la mise en valeur des régions minières et pétrolières au moyen de stimulants fiscaux et autres.

Pour ce qui a trait à l'industrie des hydrocarbures, l'article 906 prévoit que les deux pays conviennent d'autoriser les stimulants actuels ou futurs en vue de l'exploration et de la mise en valeur du pétrole et du gaz naturel afin de maintenir les réserves. Il est vrai qu'un litige pourrait

13. Rowland J. HARRISON, *Energy and the National Treatment Rules vs. Discriminatory Policies*, communication présentée au colloque de l'Université d'Ottawa, janvier 1988, p. 9.

survenir à ce sujet s'il était allégué qu'un stimulant particulier constituait, de fait, une subvention donnant ouverture à l'imposition de droits compensatoires¹⁴. L'Accord ne garantit pas que de tels droits compensatoires ne seront pas imposés mais, au moins, il réduit la possibilité que de telles mesures soient prises¹⁵.

F. LE CHAPITRE RELATIF AUX INVESTISSEMENTS

L'Accord prévoit que chacune des parties accordera aux investisseurs de l'autre partie le traitement national dans le cadre de leurs lois et règlements nouveaux ce qui signifie que les investisseurs canadiens aux États-Unis et américains au Canada seront assujettis aux mêmes dispositions que les investisseurs nationaux.

Sauf pour l'uranium, le Canada n'impose pas de restriction particulière sur la propriété des mines par les étrangers. Par ailleurs la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*¹⁶ prévoit que les licences de production ne sont émises qu'aux entreprises dont le taux de participation canadienne atteint 50 %. Aux États-Unis, il y a des restrictions importantes sur l'acquisition par les étrangers de titres miniers¹⁷. À ce sujet, l'Accord prévoit que les lois et règlements existants ainsi que les politiques officielles sont conservés.

G. LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

L'Accord prévoit l'application des lois anti-dumping et celles se rapportant aux droits compensatoires de chaque pays mais les mesures prises pourront faire l'objet d'un appel à un groupe bilatéral ayant le pouvoir de rendre des décisions exécutoires¹⁸.

Le mécanisme prévu devrait décourager ceux qui, des deux côtés de la frontière, pourraient être tentés de bloquer des échanges évidemment avantageux (par exemple, les échanges d'électricité) pour protéger leurs propres intérêts¹⁹. Cela protégera les exportateurs canadiens de ressources naturelles contre une interprétation des lois commerciales américaines qui serait injuste ou arbitraire.

14. *Id.*, p. 14.

15. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 34.

16. S.C. 1986, c. 45.

17. Voir, à ce sujet, T.N. FISKE et B.J. MEAGHER, « Alien Ownership of Mineral Interests », (1978) 24 *Rocky Mt. Mineral L. Inst.* 47-91.

18. Raymond SAVOIE, « Why a Free Trade Agreement is Good for Québec's Mining Industry » in : *The Northern Miner*, 11 janvier 1988, p. 5.

19. Robert BOURASSA, *The Canada — United States Energy Partnership*, communication présentée à la Nouvelle-Orléans, 19 novembre 1987, p. 13.

III. LES INCIDENCES SECTORIELLES

Pour une bonne partie de l'industrie des ressources naturelles, le libre-échange est presque une réalité; en un sens, l'Accord confirme souvent la situation actuelle.

L'Accord aura certaines conséquences générales sur le secteur en ce qu'il aura, dès le départ, une influence sur les coûts d'extraction ou de production. En effet, une très large part du matériel est d'origine américaine et une partie de ce matériel est actuellement frappée de tarifs allant de 2,8 % à 9,2 %²⁰. Dans la mesure où l'Accord prévoit une élimination progressive de la totalité ou presque de ces droits, les coûts de production devraient diminuer. Cela ne peut que contribuer à un meilleur accès aux marchés d'une part et aux ressources d'autre part.

Il est difficile, puisque l'on se trouve dans le domaine de la prospective, de prévoir l'incidence exacte de l'Accord sur chacun des secteurs de l'industrie des ressources naturelles. Il est quand même possible, à partir du texte de l'Accord, de donner quelques indications relatives à son incidence sur chacun.

A. LES MINES

En un sens, pour l'industrie minière canadienne, l'Accord de libre-échange est une façon de se protéger contre le protectionnisme américain²¹. En effet, sans Accord de libre-échange, et dans un climat de protectionnisme américain, certains types d'investissements se feraient aux États-Unis plutôt qu'au Canada. Ainsi, il aurait alors pu être plus rentable pour une société minière canadienne exportatrice de produits semi-finis d'installer une usine de transformation dans une région située à l'intérieur d'un marché américain protégé plutôt qu'au Canada²².

Comme la protection tarifaire existante du côté des États-Unis est plus grande au niveau de la transformation qu'à celui de l'extraction, c'est à cette étape de la transformation que les retombées de l'Accord se feront surtout sentir. Si l'on prend l'exemple du zinc, il y a lieu de prévoir une transformation plus poussée au Canada, dans l'industrie de la fabrication d'alliages du zinc, avant l'exportation²³. En conséquence, il y aurait un meilleur accès, vu leur compétitivité accrue, de ces produits auprès du marché américain. En contrepartie, les États-Unis auraient un meilleur accès à de tels produits.

20. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 38.

21. Raymond SAVOIE, *loc. cit.*, *supra*, note 18.

22. *Mining Association of British Columbia et al, Canada — U.S. Free Trade : An Evaluation*, novembre 1987, pp. 9-10.

23. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 2, p. 29-30.

De façon incidente, les services spécialisés canadiens liés à l'exploration et à l'exploitation minières devraient profiter de l'Accord de libre-échange. Vu leur expertise, ceux-ci devraient profiter non seulement des nouvelles perspectives découlant de la libéralisation des échanges mais surtout de la facilité accrue qu'auront les gens d'affaires, aux termes de l'Accord, de séjourner aux États-Unis pour fins d'affaires.

B. LE PÉTROLE

Comme dans le cas des mines, la majeure partie du matériel servant à l'exploration et à l'extraction pétrolières est importée des États-Unis. Puisque les tarifs sur ces biens seront progressivement éliminés, le coût de production devrait diminuer.

Par ailleurs, l'élimination par les États-Unis des droits à l'importation du pétrole canadien devrait, toutes autres choses étant égales, se traduire par une hausse des recettes pour l'industrie pétrolière canadienne.

Ceci dit, l'Accord de libre-échange ne devrait pas avoir une incidence très importante sur les échanges de pétrole entre le Canada et les États-Unis puisque ceux-ci sont, depuis l'Accord de l'Ouest du 28 mars 1985, déjà déréglementés. D'ailleurs, depuis le 1^{er} juin 1985, les exportations canadiennes de pétrole n'ont fait l'objet d'aucune restriction quant à leur prix ou à leur volume²⁴.

Il y a cependant lieu de signaler, dans le contexte de l'accès à la ressource pour les Américains, qu'un Programme énergétique national, à la saveur de 1980, avec ses taxes à l'exportation par exemple, ne serait plus possible en vertu de l'Accord de libre-échange²⁵.

C. LE GAZ NATUREL

Les États-Unis constituent le seul marché pour le gaz naturel canadien. Inversement, le Canada est le seul fournisseur étranger de gaz naturel pour les Américains.

En ce qui a trait à l'accès des Américains au gaz naturel canadien, il y a lieu de signaler que le Canada n'exige plus d'approuver au préalable le prix à l'exportation. Depuis juillet 1987, l'Office national

24. Rowland J. HARRISON, *Canada — United-States Energy Relations : Oil and Gas Regulation*, communication présentée au Conseil canadien de droit international, Ottawa, octobre 1987, p. 3.

25. Sur les problèmes qu'ont engendré le Programme énergétique national de 1980, voir Jean-Paul LACASSE, « Legal Issues Relating to the Canadian National Energy Program », (1983) 16 *Vand. J. Transnat'l Law*, pp. 301-351.

de l'énergie n'exige plus que seul le gaz naturel en excédent soit exporté aux États-Unis²⁶. L'Accord de libre-échange ne changera donc pas la situation ici. Mais il protégera les Américains contre toute velléité canadienne de revenir à des contrôles sur l'exportation du gaz naturel.

Pour les Canadiens, l'Accord de libre-échange les protège contre le *lobby* américain de l'industrie du gaz naturel qui s'objecte souvent aux importations canadiennes et qui demande que celles-ci soient limitées. Ce résultat n'est pas sans importance si l'on considère que les exportations de gaz naturel canadien vers les États-Unis s'élèvent à quelques 3 \$ milliards par année, soit 25 pour cent de la production canadienne²⁷.

De plus, la possibilité pour chacune des parties d'exercer un droit de consultation à la suite de mesures de réglementation de l'organisme de l'une des parties concernant les importations ou exportations de gaz naturel devrait contribuer à éviter que les décisions de cet organisme ne pénalisent l'autre partie de façon injuste.

D. L'ÉLECTRICITÉ

Les États-Unis constituent le seul marché d'exportation pour l'électricité canadienne. Actuellement, les acheteurs américains d'électricité doivent envisager la possibilité que des prix minimaux soient fixés de façon arbitraire ou que les importations canadiennes soient restreintes. L'Accord de libre-échange éliminera ce genre de préoccupations²⁸.

De plus, certains intérêts américains, comme le *lobby* du charbon, ont tenté de limiter les importations canadiennes d'électricité en alléguant des motifs de sécurité nationale de façon à pouvoir invoquer l'article 232 du *U.S. Trade Expansion Act*²⁹. Or l'Accord de libre-échange, en restreignant la notion de sécurité nationale à la non-prolifération des armes nucléaires et aux menaces de conflit armé, fait qu'il sera presque impossible d'invoquer la sécurité nationale en vertu des lois commerciales américaines pour restreindre les importations canadiennes d'électricité³⁰.

Pour le Québec, dont le potentiel hydro-électrique non développé est immense, il y a un autre avantage qui se greffe à l'Accord : le fait qu'il

26. Voir, à ce sujet, Debra P. STEGER, *Free Trade and the Mineral Industry*, communication présentée à l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs, Toronto, mars 1987, p. 3.

27. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 21.

28. Marcel MASSE, Déclaration devant l'Association canadienne de l'électricité, novembre 1987, p. 7.

29. 19 U.S.C. 1862 (b).

30. Voir, à ce sujet, CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 45.

sera plus facile d'exporter de l'électricité favorisera la construction de nouvelles centrales hydro-électriques ce qui, on le sait, génère d'importantes retombées économiques. Et lorsque l'on songe que quelque 17 000 des 40 000 mégawatts non encore développés peuvent être exploités de façon plus rentable que toute autre source pouvant produire de l'électricité, le Québec aura la possibilité d'exporter aux États-Unis, sans les entraves du passé, des quantités d'électricité beaucoup plus importantes³¹.

E. L'URANIUM

Le fait que l'Accord protège le Canada contre les restrictions américaines sur l'enrichissement de l'uranium étranger fera disparaître une menace importante sur les exportations d'uranium canadien vers les États-Unis. En effet, celles-ci peuvent actuellement faire l'objet de restrictions en vertu de *U.S. Atomic Energy Act*³².

L'Accord protège également les États-Unis contre la politique canadienne visant le traitement de l'uranium canadien avant exportation. Si les ventes d'uranium canadien traité aux États-Unis devaient être réduites, ces réductions devraient être compensées par une augmentation des ventes de l'uranium enrichi.

IV. QUELQUES PROBLÈMES QUI SE POSENT

Tout ce qui précède peut laisser croire que l'Accord de libre-échange fera en sorte que tout ira pour le mieux dans le meilleur des mondes pour les échanges de ressources naturelles.

Cependant, des objections ont été formulées, des difficultés pointent à l'horizon, des questions se posent. Ce n'est évidemment que plus tard que l'on pourra déterminer avec certitude l'ampleur de ces problèmes comme ce n'est qu'à l'usage que l'on pourra déterminer si les dispositions et mécanismes de l'Accord auront fonctionné comme prévu. Il est quand même possible d'aborder dès maintenant un certain nombre de points qui soulèvent des objections ou qui posent des problèmes.

A. LA QUESTION CONSTITUTIONNELLE

La Constitution canadienne accorde aux provinces des pouvoirs importants quant à la gestion des ressources naturelles dont elles sont

31. John CIACCIA, *Notes for an Address*, Université McGill, Montréal, novembre 1987, p. 15.

32. 42 U.S.C. 2201-2296 (1982).

habituellement, d'ailleurs, les propriétaires. De fait, un amendement constitutionnel, en 1982, a étendu ceux-ci. Or, l'Accord de libre-échange, conclu par le gouvernement fédéral, restreint ces pouvoirs; ainsi, une loi provinciale qui exigerait la transformation d'une ressource naturelle au Canada avant son exportation pourrait être attaquée parce que constituant une restriction à l'exportation incompatible avec les termes de l'Accord³³.

Le gouvernement fédéral s'est engagé, aux termes de l'Accord de libre-échange, à assurer aux États-Unis un accès sans discrimination aux ressources naturelles canadiennes. Or, l'accès aux ressources relève finalement de la province; celle-ci, propriétaire de la ressource, peut empêcher l'accès à ses approvisionnements, ce que le gouvernement fédéral s'était pourtant engagé à voir assuré³⁴.

C'est tout le problème de la mise en œuvre des traités dans des domaines de compétence provinciale³⁵. Ici, la province est compétente, par exemple, pour fixer les taux de production, exiger des redevances, permettre ou non l'accès à ses ressources. Il est vrai que la majorité des provinces se sont déclarées favorable à l'Accord de libre-échange : dans le cas de ces provinces, la mise en œuvre de l'Accord ne devrait pas poser de problèmes. Dans la mesure, cependant, où une province serait en désaccord avec les termes de l'Accord, celle-ci a les moyens de miner les initiatives fédérales en ce domaine.

B. LE PROBLÈME DE LA SOUVERAINETÉ

Certains sont d'avis que l'Accord de libre-échange affecte la souveraineté du Canada alors que d'autres disent qu'il l'affecte fort peu. En fait, un pays ne signe jamais de traité sans toucher à sa marge de manœuvre; la question est donc de savoir si un pays a obtenu suffisamment pour compenser ce à quoi il a renoncé.

Il est bien certain que le Canada s'est imposé de sérieuses contraintes quant à l'avenir : il ne pourrait pas, par exemple, adopter un programme énergétique national comme celui de 1980. Mais il a conservé son pouvoir d'exiger des redevances et des taxes et d'appliquer des politiques d'économie d'énergie. L'Accord ne touche pas à sa capacité de promouvoir le développement régional. L'Accord maintient les lois et politiques existantes.

Les États-Unis ont eux aussi réduit leur marge de manœuvre. En fait, les deux parties ont perdu une certaine autonomie d'action dans

33. Ian SCOTT, *Notes for Remarks*, Toronto, 15 décembre 1987, pp. 12-13.

34. Rowland HARRISON, *loc. cit.*, *supra*, note 24, pp. 11-12.

35. Voir, à ce sujet, H. Scott FAIRLEY, *Implementing the Canada — United States Free Trade Agreement*, presentation to the University of Ottawa Conference, 22 janvier 1988.

la mesure où elles l'ont accepté, afin de profiter des avantages de l'Accord. Et il semble, dans le domaine des ressources naturelles du moins, que les avantages de l'Accord pour les deux parties l'emportent sur la perte d'autonomie d'action conséquente à l'Accord.

C. LE MAINTIEN DES LOIS EXISTANTES

Toutes les lois et politiques discriminatoires existantes sont maintenues sauf dans le cas de certains changements précis qui sont prévus (article 1607). En d'autres mots, les deux parties ont consenti à accorder le traitement national aux investisseurs de l'autre partie à l'avenir mais les règles existantes sont protégées. Ainsi en est-il, par exemple, de la politique canadienne qui empêche les prises de contrôle par des étrangers de certaines sociétés commerciales canadiennes prospères.

Mais ce *grandfathering* des lois et politiques existantes a souvent bien peu de conséquences dans le domaine des ressources naturelles. Deux exemples devraient suffire pour s'en convaincre.

La *Loi fédérale sur les hydrocarbures* exige qu'un taux de participation canadienne de 50 % soit maintenu par le titulaire d'une licence de production sur les terres domaniales fédérales. En fait, cependant, les exigences de la loi sont loin d'être aussi sévères. Il suffit, en effet, au titulaire délinquant de soumettre un plan au ministre responsable, lui indiquant la façon dont il s'y prendra pour que l'entreprise atteigne le taux de 50 pour cent prévu. S'il ne l'atteint pas, le ministre peut le relever de son obligation ou lui demander d'offrir des actions aux enchères de façon à ce que le projet atteigne le taux prévu; si cela ne se réalise pas, le gouvernement a l'option d'acquérir les actions en question. En d'autres mots, l'exigence en question se résume à offrir aux Canadiens une part de 50 pour cent dans le projet³⁶.

Les lois minières américaines prévoient, en général, qu'un Canadien ne peut acquérir des *claims* aux États-Unis³⁷. En effet, pour jalonner ou détenir un *claim*, le jalonneur ou le détenteur doit être un citoyen américain ou une personne qui a fait part de son intention de le devenir. Or, il n'y a rien qui empêche ce Canadien d'acquérir des *claims* indirectement à travers une *Domestic Corporation* qu'il contrôlerait et qui acquerrait elle-même les *claims*. De même, les transferts de *Mineral Leases* à un étranger ne seront pas acceptés par le *Bureau of Land Management*; mais de tels transferts peuvent se faire à des *Domestic*

36. Voir, sur cette question, Rowland J. HARRISON, *loc. cit. supra*, note 13, pp. 15-16.

37. Voir, sur cette question, T.N. FISKE, et B.J. MEAGHER, *loc. cit., supra*, note 17.

Corporations dont les actionnaires sont Canadiens dans la mesure où les Américains ont le même droit au Canada, ce qui est à peu près toujours le cas ici.

D. LA QUESTION DE LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE ET LE PARTAGE EN CAS DE PÉNURIE

La sécurité énergétique d'un pays peut parfois être une notion très subjective. Ainsi, l'exportation de gaz naturel vers les États-Unis affecte, aux yeux de certains Américains, la sécurité énergétique des États-Unis parce qu'elle rend ceux-ci dépendants d'approvisionnements étrangers; cette même exportation de gaz naturel affecte, aux yeux de certains Canadiens, la sécurité énergétique du Canada parce qu'il s'agit d'énergie dont le Canada aura peut-être besoin un jour. Ainsi la même transaction commerciale pourrait être néfaste à la sécurité énergétique de tous! Si tel était vraiment le cas, la solution serait sans doute de ne pas transiger³⁸.

À vrai dire, le problème de la sécurité énergétique est un problème mondial ce que reconnaissent tant le Canada que les États-Unis qui se sont engagés envers l'Agence internationale de l'énergie à partager leur pétrole à l'intérieur des membres du groupe, dans des conditions d'urgence.

L'Accord de libre-échange n'empêche pas le Canada de prendre des mesures de sécurité énergétiques telle la constitution d'une réserve stratégique de pétrole pour une région qui serait plus exposée aux pénuries³⁹.

L'Accord prévoit que les deux pays se conformeront au GATT qui prévoit la possibilité d'appliquer des restrictions à l'exportation là où des mesures d'urgence s'imposent en cas d'insuffisance des approvisionnements, de nécessité de conserver des ressources qui s'épuisent ou dans le cadre de programmes nationaux de stabilisation des prix. Des restrictions pourront aussi être imposées pour des raisons de sécurité nationale⁴⁰.

Si une pénurie survient, les parties se partageraient les approvisionnements disponibles. Ainsi, en cas de pénurie, le Canada ne pourra réduire ses exportations aux États-Unis au-delà d'une certaine proportion de son approvisionnement total.

38. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 40.

39. *Id.*, p. 47.

40. QUÉBEC, Ministère de l'Énergie et des Ressources, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : Dispositions ayant un impact sur le secteur énergétique québécois*, 14 décembre 1987, p. 2.

Il semble que le Canada ne serait pas alors obligé d'exporter une quantité fixe d'énergie. Mais il ne pourrait, aux termes de l'Accord, réduire ses exportations en-dessous du pourcentage de l'approvisionnement canadien qui avait été acheté par les Américains au cours des trois années précédentes.

C'est ici que des difficultés d'interprétation pourraient surgir. Pour certains, les Canadiens n'ont pas l'obligation de vendre quoi que ce soit, à moins d'obtenir un bon prix en retour⁴¹. Pour d'autres, le Canada doit partager ses ressources avec les États-Unis en cas de pénurie⁴².

La position du gouvernement canadien semble être qu'il n'y a pas d'exigences minimales à l'exportation. Les États-Unis auraient un droit d'accès garanti à une proportion de l'énergie canadienne, à des conditions commerciales. Il en résulterait que les Canadiens pourraient continuer de disputer aux Américains, dans des conditions de libre concurrence, l'achat d'une partie de l'approvisionnement canadien⁴³. Il n'est pas sûr que cette interprétation recueille l'unanimité!

Qu'arriverait-il, par ailleurs, et il s'agit d'un exemple, si la proportion d'un produit énergétique exporté au cours des trente-six mois précédant l'imposition des restrictions est de 0%? Est-ce que l'autre partie pourrait quand même exiger un partage du produit?

Là où il n'y a pas de problème, c'est dans le cas de l'électricité. Celle-ci n'est pas exclue des dispositions sur le partage en cas de pénurie mais comme l'approvisionnement en hydro-électricité est lié au débit des cours d'eau, il n'y a pas, à moins d'un cataclysme majeur, à craindre de pénurie.

E. LE NOUVEAU RÔLE DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE FACE AUX EXPORTATIONS

L'on a vu que le Canada avait consenti à éliminer le critère du coût le plus bas qu'applique l'Office national de l'énergie pour les exportations énergétiques. En d'autres termes, l'Office n'appliquera plus le critère qui exigeait des exportateurs qu'ils démontrent que les prix exigés ne soient pas inférieurs au coût de la solution de rechange la moins coûteuse pour l'acheteur.

Mais qu'en est-il du reste du rôle de l'Office? L'article 83 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*⁴⁴ prévoit que lorsqu'il examine une demande de licence d'exportation il doit :

41. Marcel MASSE, *loc. cit.*, *supra*, note 8, pp. 6-7.

42. OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE, *loc. cit.*, *supra*, note 9.

43. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 39.

44. S.R.C. 1970, c. N-6 ainsi que modifiée.

s'assurer que la quantité de pétrole, de gaz ou de force motrice à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada.

Pour certains, la loi devra être modifiée afin d'enlever à l'Office le droit d'imposer des restrictions aux exportations en vertu du *surplus test*⁴⁵. Pour d'autres, l'Accord de libre-échange laisse à l'Office le gros de sa juridiction et tout ce qu'on lui demandera, ce sera d'appliquer ce test d'une manière qui soit compatible avec l'Accord⁴⁶.

Pour ce qui a trait plus particulièrement aux exportations d'électricité, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a demandé à l'Office de revoir ses procédures relatives aux licences d'exportation, dans le but de réduire et de simplifier le processus de réglementation⁴⁷. Le gouvernement du Québec s'attend, d'après les propos que tiennent le Premier ministre et le ministre de l'Énergie et des Ressources, à ce que la réglementation des exportations d'électricité soit remplacée par un simple mécanisme de surveillance⁴⁸.

F. PRIX DES RESSOURCES ET ACTION DES *LOBBYS*

On peut se demander si le prix intérieur canadien des ressources naturelles peut être inférieur au prix exporté. L'Accord n'interdit pas de telles différences de prix si elles sont attribuables aux pratiques commerciales. En pratique cependant, l'Accord rend cette pratique peu attrayante en général parce qu'une partie ne pourrait pas, par exemple, fixer un prix du pétrole intérieur inférieur au marché mondial (comme ce fut notamment le cas en vertu du Programme énergétique national) en finançant le tout au moyen de droits à l'exportation⁴⁹.

Dans le cas de l'électricité, les choses se présentent de façon différente. Le prix intérieur, dans le cas du Québec du moins, est un prix moyen puisque l'énergie vient de plusieurs centrales et le coût de certaines d'entre elles est complètement amorti⁵⁰. Le prix extérieur, soit celui de l'électricité exportée aux États-Unis, sera fonction du coût de la

45. M.A. CROWE, *loc. cit.*, *supra*, note 4, p. 15.

46. Rowland J. HARRISON, *loc. cit.*, *supra*, note 13, p. 12.

47. Marcel MASSE, *loc. cit.*, *supra*, note 28, p. 5; voir, à ce sujet, CANADA, Office national de l'énergie, *Réglementation fédérale des exportations d'électricité*, Ottawa, juin 1987.

48. Voir, à ce sujet, Robert BOURASSA, *loc. cit.*, *supra*, note 19, p. 11 et John CIACCIA, *loc. cit.*, *supra*, note 31, p. 18.

49. CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 42.

50. Voir, à ce sujet : CANADA, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes, *L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, décembre 1987, p. 25 où l'on se réfère au témoignage du professeur Bernard LANDRY.

centrale la plus récente et, à ce moment, il sera plus élevé. Comme ce prix extérieur aura été librement négocié, ce prix sera le prix du marché ou, si l'on veut, attribuable aux pratiques commerciales⁵¹.

Au sujet des prix intérieurs canadiens de l'électricité et des exportations canadiennes d'électricité, un certain nombre de *lobbys* américains sont à l'œuvre. Ainsi, l'industrie américaine du ciment prétend que les producteurs canadiens de ciment sont subventionnés parce que, selon elle, ceux-ci bénéficient d'énergie hydro-électrique à un prix inférieur à celui du marché⁵².

Pour le *Ad Hoc Coalition on International Electric Power Trade*⁵³, les sociétés d'État canadiennes exportant de l'électricité aux États-Unis sont fortement subventionnées (n'ayant pas d'impôt à payer, n'étant pas astreintes à faire des profits, profitant de garanties gouvernementales pour leurs emprunts). En conséquence, les importations canadiennes se font à bas prix, ont créé une dépendance trop grande sur les importations étrangères et des emplois ont été perdus.

C'est d'ailleurs un fait que l'Accord de libre-échange n'a pas fait l'objet d'un accueil unanime dans les milieux américains de l'énergie. Un président d'association américain a dit que l'Accord était une menace à la sécurité énergétique des États-Unis. Une autre association s'élève contre le « traitement préférentiel » donné au gaz naturel canadien sur les marchés américains⁵⁴.

Le *lobby* américain du charbon, pour sa part, vise à restreindre les exportations d'électricité et profitera de toutes les opportunités pour défendre sa position voulant que les exportations canadiennes d'électricité soient subventionnées. S'ils réussissaient dans leurs efforts, les exportations canadiennes d'électricité pourraient se voir frappées de droits compensatoires. Mais le mécanisme de règlement des différends, prévu à l'Accord, prévoit un forum impartial où les représentations appropriées peuvent être formulées. Ainsi, il n'est pas certain que les prix compétitifs de l'électricité canadienne résultent de subventions : ceux-ci résultent probablement de coûts plus bas⁵⁵.

51. Voir, à ce sujet, le témoignage du professeur Bernard LANDRY devant le Comité mentionné dans *Id.*, au fascicule 38 du compte rendu des débats devant le Comité (17 novembre 1987), pp. 53 et suiv.

52. Debra STEGER, *loc. cit.*, *supra*, note 26, p. 10.

53. « Comments on the U.S. — Canada Free Trade Area Negotiations », in : U.S. SENATE. Committee on Finance, *Data and Materials Related to U.S. — Canada Free Trade Negotiations*, September 1987, p. 1.

54. Voir, à ce sujet, Rowland HARRISON, *loc. cit.*, *supra*, note 13, pp. 3-4.

55. Voir, sur la question, John CIACCIA, *loc. cit.*, *supra*, note 31, p. 19.

G. INSUFFISANCES DE L'ACCORD

Les dispositions de l'Accord recèlent quelques lacunes, carences et insuffisances pour les deux parties.

Ainsi, pour les Américains, l'Accord ne résoud pas vraiment le *surplus test* de l'Office national de l'énergie concernant les exportations de gaz naturel de l'Alberta. Jusqu'à récemment, l'Office exigeait que le Canada ait des réserves de vingt-cinq fois la consommation canadienne puis de quinze fois la production avant d'en autoriser l'exportation. Ces exigences n'existent plus mais, pour certaines voix américaines, l'Accord laisse les États-Unis avec les *left overs* du marché canadien. Ces mêmes voix ajoutent que le Canada n'a pas vraiment libéralisé ses restrictions sur l'investissement étranger dans le domaine de l'énergie⁵⁶.

Du côté canadien, il est souvent signalé que l'Accord nuira à la sécurité énergétique du Canada à cause de l'accès proportionnel qu'auront les Américains, dans un contexte de pénurie, à un approvisionnement réduit. La carence alléguée ici se fonde sur le fait que le Canada aurait trop donné en retour d'assurances vagues et générales d'un meilleur accès pour ses produits énergétiques aux États-Unis⁵⁷. Ce sentiment n'est cependant pas partagé par l'ensemble de ceux qui ont analysé la question sous l'angle de l'accès aux marchés⁵⁸.

Un autre problème soulevé du côté canadien réside dans le fait que l'Accord retire certains pouvoirs à l'Office national de l'énergie mais ne touche pas aux pouvoirs de la *Federal Energy Regulatory Commission*⁵⁹.

La lacune la plus importante qui est alléguée provient du fait que l'Accord n'empêche pas les intérêts américains d'entreprendre des mesures destinées à imposer des droits compensatoires à l'encontre de toute ressource naturelle exportée qui serait prétendument subventionnée. Même s'il est vrai qu'une décision américaine qui imposerait des droits compensatoires peut faire l'objet d'un appel auprès d'un groupe impartial dont la décision serait exécutoire, il n'en demeure pas moins que ce qui est reproché sera apprécié à la lumière des lois américaines⁶⁰.

56. Philip K. VERLEGER, *Implications of the Energy Provisions of the United States — Canada Free Trade Agreement*, communication présentée à Washington, janvier 1988, pp. 13–15.

57. Voir, à ce sujet, ONTARIO MINISTRY OF ENERGY, *Implications of the Free Trade Agreement*, Toronto, janvier 1988, pp. 11 et 28.

58. Voir, par exemple, CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION, *Statement of the Canada — U.S. Free Trade Agreement*, Edmonton, novembre 1987, p. 2; CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 1, p. 37; John CIACCIA, *loc. cit.*, *supra*, note 31, p. 5.

59. Voir CANADA, *op. cit.*, *supra*, note 50, à la p. 84 (position du Parti libéral du Canada).

60. ONTARIO MINISTRY OF ENERGY, *op. cit.*, *supra*, note 57, p. 10.

CONCLUSION

D'un point de vue canadien, le *statu quo* n'existe pas dans le commerce bilatéral des ressources naturelles, à cause des risques d'actions protectionnistes américaines qui voudraient réduire leur accès au marché américain et des mesures législatives américaines possiblement conséquentes à de telles actions. C'est dans ce contexte qu'il faut évaluer les dispositions de l'Accord de libre-échange touchant l'accès aux ressources puisque cet Accord constituait la seule alternative à la montée du protectionnisme américain.

Vu sous l'angle de l'industrie des ressources naturelles canadiennes, l'Accord de libre-échange devrait améliorer l'accès aux marchés américains, le niveau d'emploi, la rentabilité des entreprises et leur compétitivité sur les marchés internationaux.

En particulier, pour ce qui concerne l'accès aux marchés, l'industrie des ressources naturelles sera mieux protégée contre des mesures protectionnistes arbitraires et changeantes. De plus, le fait que certains tarifs américains seront abolis et que de nouveaux tarifs ne pourront être adoptés augmentera la rentabilité des entreprises et diminuera les risques pour les investissements dans les grands projets.

Les États-Unis auront dorénavant un meilleur accès aux ressources naturelles canadiennes. Et, ce faisant, le Canada ne voit pas sa sécurité énergétique vraiment compromise.

Enfin, l'abondance de certaines ressources canadiennes pouvant être produites à coût très bas, notamment l'hydro-électricité, attirera au Canada, compte tenu de l'élimination des tarifs, des investissements importants.

Tout compte fait, l'Accord de libre-échange, malgré quelques insuffisances, devrait être fort bénéfique pour tout ce qui concerne tant l'accès aux ressources naturelles qu'aux marchés pour celles-ci.

Orientation bibliographique

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, signé le 2 janvier 1988, a fait l'objet, sur la question de l'accès aux ressources, de nombreux discours, débats, rapports, articles et communications dans les semaines qui l'ont précédé et suivi. Il faudra évidemment attendre quelques mois avant que des études plus fouillées soient publiées. Par ailleurs, un certain nombre de textes sont déjà disponibles aux chercheurs. Ceux-ci sont souvent de diffusion limitée, ayant par exemple pris la forme de communications données à l'occasion de colloques. La présente liste, indicative mais non exhaustive, vise à orienter le chercheur en la matière. Celle-ci a été préparée à la mi-février 1988.

- BERNARD, Jean-Thomas, *L'accord de libre-échange et l'électricité*, communication présentée au colloque de l'Université McGill sur l'accès aux marchés dans le cadre de l'Accord de libre-échange, Montréal, 12 février 1988, 12 pages.
- BOURASSA, Robert, *The Canada — United States Energy Partnership*, National Association of Regulatory Utility Commissioners, New Orleans, Nov. 19, 1987, 15 pages.
- CANADA, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, décembre 1987, 322 pages.
- CANADA, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis; Synopsis*, Ottawa, décembre 1987, 63 pages.
- CANADA, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis; une évaluation économique*, Ottawa, janvier 1988, 73 pages.
- CANADA, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *L'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, décembre 1987, 117 pages.
- CANADA, *L'accord de libre-échange Canada — États-Unis et l'énergie : une appréciation*, Ottawa, janvier 1988.
- CANADA, *L'accord de libre-échange Canada — États-Unis et les minéraux et les métaux : une appréciation*, Ottawa, janvier 1988, 42 pages.
- CANADA, Office national de l'énergie, *Réglementation fédérale des exportations d'électricité*, Ottawa, juin 1987, 93 pages.
- CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION, *Statement on the Canada — U.S. Free Trade Agreement*, Submission to the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade, Edmonton, November 24, 1987, 6 pages.
- CIACCIA, John, *Notes for an Address*, Seminar on Free Trade, McGill University, Montreal, Nov. 16, 1987, 22 pages.
- CROWE, M.A., *Energy*, Paper presented at the A.B.A. National Institute on the United States/Canada Free Trade Agreement, Washington, January 1988, 15 pages.
- ELDON, Donald, *The Canada — U.S. Trade Deal : Free, Fair, or Neither?*, Address to the Purchasing Management Association of Canada, Ottawa, October 15, 1987, 17 pages.
- FISKE, T.N. and B.J. MEAGHER, « Alien Ownership of Mineral Interests » (1978) 24 *Rocky Mt. Mineral L. Inst.* 47-91.
- GRAY, James, *Access to World Markets Key to Developing Massive Energy Resources*, The Ottawa Citizen, December 19, 1987, p. B7.
- HARRISON, Rowland J., *Canada — United States Energy Relations : Oil and Gas Regulation*, paper presented at the XVIth Conference of the Canadian Council on International Law, Ottawa, October 1987, 13 pages.
- HARRISON, Rowland J., *Energy and the National Treatment Rules vs. Discriminatory Policies*, paper presented to the University of Ottawa Faculty of Law Conference on « The Canada — U.S. Free Trade Agreement : Analysis of the Text », Ottawa, January 1988, 20 pages.
- HOLLIS, Sheila S., *Access to Natural Resources — An American Perspective*, Paper presented to the McGill University Conference on Access to Markets under the Canada — U.S. Free Trade Agree-

- ment, Montreal, February 12, 1988, 9 pages, appendixes.
- MARTIN, William F., *Energy*, Presentation to the American Bar Association's National Institute on the U.S. — Canada Free Trade Agreement, January 1988, 4 pages.
- MASSE, Marcel, Déclaration devant le Conseil d'administration de l'Association canadienne de l'électricité, Ottawa, 26 novembre 1987, 8 pages.
- MASSE, Marcel, *Discours auprès de l'Association de producteurs de pétrole indépendants du Canada*, Calgary, 15 décembre 1987, 8 pages.
- MINING ASSOCIATION OF BRITISH-COLUMBIA et al., *Canada — U.S. Free Trade : an Evaluation*, Submission to the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade, Vancouver, November 23, 1987, 26 pages.
- ONTARIO MINISTRY OF ENERGY, *Implications of The Energy Trade Provisions of the Free Trade Agreement*, Toronto, January 21, 1988, 28 pages.
- QUÉBEC, Ministère de l'Énergie et des Ressources, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : Dispositions ayant un impact sur le secteur énergétique québécois*, Québec, 14 décembre 1987, 5 pages.
- SAVOIE, Raymond, « Why a free trade agreement is good for Québec's mining industry », *The Northern Miner*, jan. 11, 1988, p. 5.
- SCOTT, Ian, *Notes for Remarks*, C.B.A., Toronto, Dec. 15 1987, 28 pages.
- STEGER, Debra P., *Free Trade and the Mineral Industry in Canada*, paper presented to the Prospectors and Developers Association of Canada, Toronto, March 10, 1987, 15 pages.
- UNITED STATES, General Accounting Office, *Canadian Power Imports : A Growing Source of U.S. Supply*, Washington, April 1986, 63 pages.
- VERLEGER, Philip K., *Implications of the Energy Provisions of the United-States — Canada Free Trade Agreement*, paper presented at the Institute for International Economics Conference, Washington, January, 1988, 12 pages.