



LE PLAN « BUY AMERICAN » DE BIDEN : TOUR D'HORIZON DES MARCHÉS PUBLICS AMÉRICAINS

Services économiques d'EDC

Avril 2023



SOMMAIRE

- En janvier 2021, le président des États-Unis, Joe Biden, a signé le décret présidentiel intitulé « *Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers* » visant à renforcer les obligations d'approvisionnement local (« Buy American ») pour les marchés publics américains et a créé un bureau de la fabrication américaine (« Made in America ») au sein de l'Office of Management and Budget (OMB).
- En 2015, les marchés publics américains, dans tous les ordres du gouvernement, étaient estimés à 1 200 milliards de dollars américains, dont 15 milliards (1,3 %) étaient octroyés au Canada. On estime les marchés publics fédéraux à 291 milliards de dollars américains, dont 624 millions (0,2 %) reviennent au Canada.
- Ce n'est pas nouveau : les lois protectionnistes ne datent pas d'hier. D'après notre analyse, environ 3 000 contrats avec des entreprises canadiennes sont concernés. C'est une part modeste des échanges commerciaux du Canada : un maximum de 4 % des exportations canadiennes aux États-Unis, soit moins de 3 % de l'ensemble des exportations canadiennes, serait à risque si aucune exception n'était accordée aux fournisseurs canadiens. Les secteurs les plus à risque sont ceux de la production d'acier et de fer, mais celui de la fabrication de matériaux de construction (cloison sèche, verre et bois d'œuvre) est aussi touché.
- Le Canada occupe une position stratégique unique en tant que fournisseur fiable de biens et de services sur le continent. Il profite de pratiques préférentielles d'approvisionnement, conformément à l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'Organisation mondiale du commerce.
- Le projet de loi sur les infrastructures, adopté à la suite du décret présidentiel, exige que les matériaux de construction et produits manufacturés essentiels soient fabriqués aux États-Unis. En octobre 2022, le *Federal Acquisition Regulatory Council (FAR Council)* a décidé de rehausser la teneur nationale obligatoire dans les approvisionnements fédéraux, la portant à 60 %. Ce chiffre passera ensuite à 75 % à compter de 2029.

Le président américain implante les politiques « Achetons américain » au sein de l'administration fédérale

Le président américain, Joe Biden, a signé un décret présidentiel le 25 janvier 2021 afin de soutenir la relance économique des États-Unis par son plan « Reconstruire en mieux ». Le décret *Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers*¹ ordonne aux agences gouvernementales du pays de relever le niveau de teneur américaine des produits qu'elles achètent et de limiter les exemptions aux règles actuelles. Le décret visait à centraliser le processus d'exception de certains départements et créera un bureau de la fabrication américaine au sein de l'OMB. Ce bureau, qui s'est depuis doté d'une directrice, aura pour mandat de veiller à ce que les lois applicables soient respectées et à ce que des dispenses ne soient accordées que si les circonstances le justifient. Il publiera les demandes de dispense en ligne pour donner la chance aux fournisseurs américains de soumissionner. Le décret modifie également certains articles de la *Federal Acquisition Regulation (FAR)*, qui encadre la mise en application des lois sur l'achat américain.



Les changements proposés à la réglementation sont les suivants :

- Remplacer le « test des composants » (partie 25), utilisé pour repérer les produits finaux intérieurs (un article fabriqué aux États-Unis à partir de composants dont plus de 50 % des coûts restent au pays) et les matériaux de construction locaux, par un test mesurant la teneur nationale d'après la valeur ajoutée au produit par la production américaine ou la création d'emplois au pays.
- Relever le seuil de teneur nationale obligatoire pour les produits finaux et les matériaux de construction.
- Faire augmenter les préférences en matière de prix pour les produits finaux et les matériaux de construction américains.
- Mettre à jour la liste des articles non disponibles sur le marché intérieur. Avant que le *Federal Acquisition Regulatory Council* propose une modification à la liste, le directeur de l'OMB l'évaluera en consultation avec le secrétaire du Commerce et le directeur de la fabrication américaine.

Outre ces mesures, le bureau de la fabrication américaine devait collaborer avec le Hollings Manufacturing Extension Partnership. Ce partenariat public-privé sert à promouvoir l'approvisionnement auprès de PME et d'entreprises issues de la diversité. Le président Biden a réitéré son soutien à la *Jones Act*, qui impose le transport des biens expédiés aux États-Unis par navires américains.

Le bureau de la fabrication américaine est tenu de présenter un rapport semestriel concernant l'utilisation des lois sur la fabrication américaine, c'est-à-dire le respect des lois mises en place et les exceptions faites.

Rehaussement du seuil de teneur nationale

Le FAR Council a décidé en octobre 2022 de rehausser le seuil de teneur nationale obligatoire pour les contrats fédéraux, le faisant passant de 55 % à 60 %. Ce seuil sera haussé à nouveau à 65 % en 2024, puis à 75 % en 2029². Cette mesure redirige les priorités en matière d'approvisionnement du gouvernement américain vers les États-Unis. En outre, la *Build America Buy America Act*, qui s'inscrit dans l'*Infrastructure Investment and Jobs Act*, exige que tous les produits en acier et en fer et tous les produits manufacturés ainsi que les matériaux de construction utilisés dans des projets d'infrastructure soient produits au pays. Chaque période de rehaussement du seuil s'accompagne d'une période de grâce, et pour le passage à 75 %, une clause de repli d'un an a été prévue pour aider les agences fédérales à s'ajuster. L'article 25, paragraphe 105 de la FAR fournit une liste des éléments et composants essentiels visés, ainsi que les préférences en matière de prix associées. Selon le règlement FAR, un « composant essentiel » est un composant qui a été extrait, produit ou manufacturé aux États-Unis et jugé essentiel au bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement du pays. De toute évidence, les États-Unis sont en train de revoir leurs préférences en matière d'approvisionnement et privilégient le marché intérieur. Il reste toutefois des exceptions en cas de non-disponibilité ou dans certaines situations qui relèvent de l'intérêt public.



L'avantage pour les entreprises canadiennes

Les entreprises canadiennes pourraient tirer avantage du processus centralisé d'exception et de dispense, car elles n'auront qu'à se faire valoir une fois auprès des autorités fédérales. À l'heure actuelle, ce sont des responsables de l'approvisionnement qui prennent les décisions relatives aux exceptions et aux dispenses. Le processus centralisé pourrait éliminer le risque de prise de décision individuelle pour plusieurs transactions. Le Canada et les États-Unis ont un Accord sur le partage de la production de défense, qui permet aux entreprises canadiennes de contourner les lois sur l'achat américain dans certains cas; il y a donc déjà des situations où les entreprises canadiennes profitent d'exceptions et de dispenses systématiques³.

Comme les chaînes d'approvisionnement des deux pays dépendent fortement l'une de l'autre, les entreprises canadiennes devraient être avantagées dans une certaine mesure. Certains produits et matériaux ne seront pas accessibles à l'administration américaine sur le marché intérieur. Par exemple, l'approvisionnement en aluminium canadien reste important, puisque la capacité de fusion des États-Unis est insuffisante et qu'il serait coûteux d'y remédier. En 2009, les États et les municipalités – souvent exclus des accords multilatéraux – ont eu de la difficulté à trouver des fournisseurs locaux pour les projets d'infrastructures hydrauliques, autre exemple illustrant que les exportateurs canadiens pourraient profiter d'exceptions et de dispenses⁴. D'autres activités offrent des perspectives semblables, qui deviendront plus claires dans les mois à venir lorsque le processus d'approbation budgétaire dévoilera les investissements en infrastructures et les autres initiatives financées par l'État.

Des lois récemment adoptées, telles que la *CHIPS and Science Act* et l'*Inflation Reduction Act*, ont pour but de rediriger les investissements, en faisant des États-Unis un marché pivot de la fabrication de semiconducteurs et de véhicules électriques. Fort heureusement, les entreprises canadiennes sont déjà implantées dans ces chaînes d'approvisionnement stratégiques⁵. Un élément capital de ces lois est le crédit d'impôt octroyé à l'achat d'un véhicule électrique, véhicule dont des composants peuvent être canadiens. En effet, les critères d'admissibilité de la subvention exigent que les batteries contiennent des minéraux critiques extraits ou transformés dans un pays ayant un accord de libre-échange avec les États-Unis ou recyclés à partir de batteries vides dans des usines en Amérique du Nord. Les entreprises minières canadiennes de graphite, de cobalt et de lithium sont bien positionnées pour s'emparer de parts de marché dans certains pays, comme l'Argentine ou l'Inde.

Marchés publics américains

Les marchés publics, dans tous les ordres du gouvernement, sont estimés à 1 200 milliards de dollars américains⁶. Le Government Accountability Office (GAO) mène des études périodiques sur l'approvisionnement du gouvernement central auprès d'entreprises étrangères⁷. Les données étant limitées, l'année 2015 est la plus récente disponible aux fins de comparaison avec d'autres pays. En 2015, l'administration fédérale américaine a octroyé 511 000 contrats évalués à 291 milliards de dollars américains (dont le Canada représentait 624 millions). On estime que les marchés publics infranationaux représentent

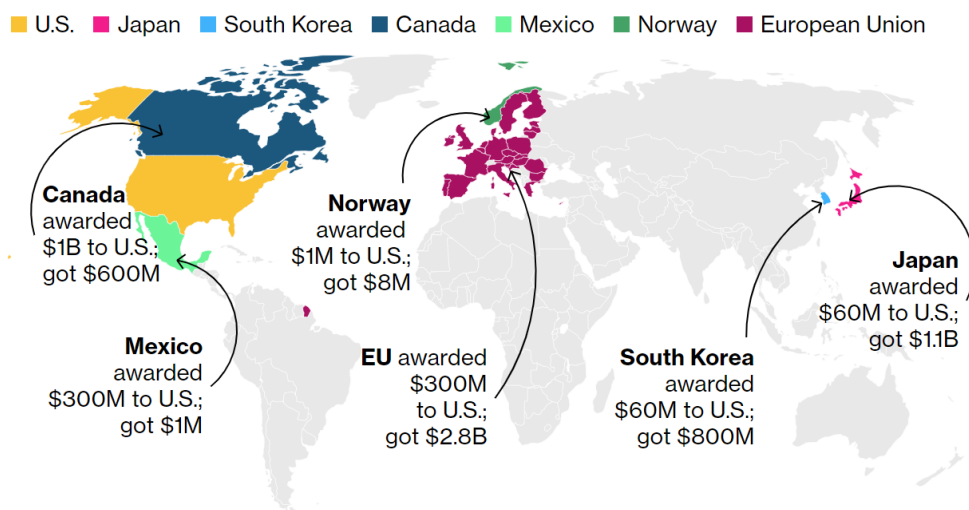


plus du double des marchés publics fédéraux⁸. De la valeur totale des contrats accordés, 104 milliards de dollars américains étaient attribués à des entreprises étrangères, soit à peine 9 %. Le Canada arrivait au deuxième rang (avec 15 milliards) dans la liste des membres de l'AMP de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), derrière l'Union européenne (UE).

Dans le contexte de la relation Canada–États-Unis, le Canada a exporté 393 milliards de dollars américains en biens et services au sud de la frontière. L'approvisionnement canadien aux États-Unis représente environ 4 % des activités totales, ce qui risque de changer⁹. La majeure partie des contrats d'approvisionnement accordés à des entreprises étrangères vient du département de la Défense (78 %) et du département de la Sécurité intérieure (10 %). La plupart de ces contrats ne sont pas couverts par l'AMP.

Les politiques en faveur de l'achat américain ne sont pas chose nouvelle, mais chaque président américain peut décider de modifier les règles pour élargir ou réduire leur caractère exécutoire. La loi initiale était la *Buy American Act* de 1933 du président Herbert Hoover, adoptée pour relancer l'économie américaine après la Grande Dépression. Après la crise financière mondiale de 2008, le président américain Barack Obama avait signé l'*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, qui obligeait tous les projets de travaux publics financés par le projet de loi de 787 milliards de dollars américains à n'utiliser que des biens fabriqués aux États-Unis. Heureusement, le Canada avait réussi à obtenir quelques exceptions. De précédentes administrations, dont celle de l'ancien président Donald Trump, avaient proposé de quitter l'AMP de l'OMC, fait passer les préférences en matière de prix étrangers à 20 %, et renforcé les règles d'approvisionnement intérieur pour les produits en fer et en acier (au moins 95 %) et les autres produits manufacturés (au moins 55 %)¹⁰.

Contrats d'approvisionnement octroyés aux États-Unis et aux pays étrangers, 2015



Source : Bloomberg, analyse du GAO des données de 2015 sur les marchés publics américains et étrangers (en dollars américains)

Nota – Valeurs du marché du gouvernement central



Comment ça fonctionne?

Selon la *Buy American Act* de 1933, les organismes doivent privilégier les soumissionnaires du marché national sur tous les contrats d'approvisionnement de plus de 10 000 dollars américains (voir l'annexe 1). Elle impose une pénalité appliquée aux concurrents étrangers. Lorsqu'ils évaluent les soumissions d'entreprises étrangères et américaines, la plupart des organismes appliquent une préférence en matière de prix de 6 % (grandes entreprises) ou de 12 % (petites entreprises) contre les soumissionnaires étrangers. La pénalité la plus élevée (50 %) est appliquée aux contrats du département de la Défense. À noter que la *Buy American Act* ne s'applique pas aux services.

Il est possible de faire des exceptions, par exemple si les articles sont non disponibles (liste 25.104 de la *Federal Acquisition Regulation*), que leur coût est déraisonnable ou que l'approvisionnement local serait contraire à l'intérêt public. L'annexe 1 dresse la liste des dispenses et exceptions.

Engagements pris dans le cadre d'accords commerciaux étrangers

Lorsque des accords commerciaux préférentiels touchent les marchés publics américains, la *Trade Agreements Act* s'applique (annexe 1). Aux termes du chapitre 10 de l'ancien Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Canada et les États-Unis avaient pris certains engagements à l'égard des contrats publics. L'Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM), en vigueur depuis juillet 2020, ne prévoit pas ces protections et se fie plutôt à l'accès préférentiel prévu par l'AMP de l'OMC.

L'AMP est un pacte d'approvisionnement de 1 700 milliards de dollars américains, dont la dernière révision remonte à 2014. Tous les contrats de plus de 182 000 dollars américains sont ouverts aux 19 autres membres de l'Accord, dont l'Australie, le Canada, l'UE, le Japon et la Corée du Sud, et aux membres d'autres accords commerciaux américains. Le tableau 1 présente les seuils minimaux applicables à l'approvisionnement préférentiel. L'Accord ne vise que certaines agences gouvernementales, la Défense étant largement exclue. Les États et les municipalités ne font généralement pas partie de ces accords.

Tableau 1 : Accords commerciaux prévoyant des seuils d'approvisionnement préférentiels

Accord	Biens	Services	Construction
AMP (OMC)	182 000 \$	182 000 \$	7 008 000 \$
ACEUM	S. O.	S. O.	S. O.
ALENA			
Canada	25 000 \$	83 099 \$	10 802 884 \$
Mexique	83 099 \$	83 099 \$	10 802 884 \$

Source : Réglementation sur l'acquisition à l'étranger (FAR)



Tableau 2 : Conséquences pour le Canada

Aspect	Risques	Facteurs d'atténuation	Facteurs nuisibles
Accès restreint aux filières d'approvisionnement locales, des comtés et des États	Les règles encadrant l'approvisionnement sont resserrées et le financement du gouvernement fédéral élargi.	Tous les projets locaux ou propres à un État ne sont pas nécessairement financés par le gouvernement fédéral. Certains services, comme la sécurité publique, les transports et les travaux publics sont du ressort des gouvernements locaux. Les dépenses fédérales sont avant tout consacrées à la défense et aux infrastructures critiques. Possibilité d'approvisionnement préférentiel dans le cadre de l'AMP.	Une part considérable du financement des États provient du gouvernement fédéral. Les nouvelles lois de l'administration étant assez englobantes, elles pourraient inclure de nombreux projets locaux ou d'État.
Investissement et commerce	Il y a moins d'incitatifs à l'importation lorsque des entreprises américaines peuvent offrir des biens et services comparables.	Possibilité pour les entreprises canadiennes d'investir directement ou indirectement (coentreprise) aux États-Unis. Propositions constructives d'initiatives conjointes dans l'intérêt de l'Amérique du Nord.	Règlement des différends dans le cadre de l'ACEUM.
Priorité à l'investissement intérieur et aux entrées d'IDE; commerce et signature d'accords relégués au second plan	Il se peut que les petites entreprises canadiennes n'aient pas la capacité d'investir directement aux États-Unis et s'en tiennent à l'exportation, ce qui pourrait les exclure de certains marchés publics. Les États-Unis mettront l'accent sur la réindustrialisation.	Cadre déjà en place grâce à l'ACEUM. Capacité des entreprises à s'intégrer aux chaînes d'approvisionnement américaines dans le contexte de la réindustrialisation.	



Aspect	Risques	Facteurs d'atténuation	Facteurs nuisibles
Cadre multilatéral	Démocrates et Républicains ont des réserves quant à la mondialisation, dues entre autres à l'impression d'iniquité dans les règles de l'OMC, d'un manque de protection en agriculture et dans les services, et des retombées globales de la désindustrialisation. Le Canada pourrait avoir de la difficulté à compenser les pertes commerciales associées au marché américain.	Intention des États-Unis de soutenir à l'OMC un candidat de consensus qui a déjà l'appui du Canada et de nombreux alliés.	
Gestion de la chaîne d'approvisionnement	Le resserrement de l'accès aux marchés publics pourrait, dans certains cas, traduire une volonté de remplacer des importations.	Investissement direct canadien à l'étranger (IDCE), cadre de l'ACEUM, propositions constructives d'initiatives conjointes dans l'intérêt de l'Amérique du Nord (ex. : produits pharmaceutiques).	
Hausse de la teneur nationale obligatoire dans les approvisionnements fédéraux	Depuis longtemps, les principaux partenaires commerciaux et alliés stratégiques des États-Unis dénoncent la règle Buy American comme étant protectionniste.	IDCE aux États-Unis à la façon de l'Union européenne, qui impose des barrières tarifaires et autres obstacles mais permet la libre circulation des biens, services et capitaux entre les marchés européens. Les investissements sur ces marchés ont un traitement semblable aux investissements intérieurs. C'est aussi le cas aux États-Unis. Possibilité d'approvisionnement préférentiel dans le cadre de l'AMP.	



Aspect	Risques	Facteurs d'atténuation	Facteurs nuisibles
Reconstruction du secteur industriel et création d'emplois syndiqués aux États-Unis avec des fonds publics	Exclusion des contrats gouvernementaux	IDCE. Possibilité d'approvisionnement préférentiel dans le cadre de l'AMP.	S'il y a mise en place de pratiques semblables au Canada. Annulation des engagements visant les terres rares, l'aluminium et d'autres éléments associés aux besoins stratégiques des États-Unis.
Resserrement des dispenses, couramment accordées, permettant le recours à des fournisseurs étrangers	Exclusion des contrats gouvernementaux	Le Canada pourrait négocier des dispenses pour ses produits qui sont importants pour l'industrie américaine. Les coentreprises et l'IDCE pourraient aussi jouer un rôle dans ces négociations. Les dispenses font l'objet d'un examen et d'un resserrement; elles ne sont pas éliminées. Possibilité d'approvisionnement préférentiel dans le cadre de l'AMP; services non assujettis aux lois Buy American.	
Appui à la <i>Jones Act</i> , qui impose le transport des biens expédiés aux États-Unis par navires américains.	Il s'agit surtout d'un problème de transport qui touche les producteurs européens et asiatiques. Le risque pour le Canada est faible, puisque le gros du commerce bilatéral des biens repose sur le transport routier et ferroviaire. On n'a toujours pas déterminé si les marchandises canadiennes devront être transférées à des transporteurs américains à la frontière.	Les chaînes d'approvisionnement étant déjà intégrées, un bouleversement serait néfaste des deux côtés de la frontière. On reconnaît qu'en matière de logistique, la rapidité importe, au même titre que la sécurité.	

Annexe 1 : Contrats d'approvisionnement – Application des lois

Figure 1 : Application de la <i>Buy American Act</i>
Application
Est-ce que le bien sera obtenu dans le cadre d'un contrat d'une valeur se situant entre le seuil de microachat (10 000 \$) et le seuil de la <i>Trade Agreements Act</i> (en général 182 000 \$)?
Test de conformité
Bien ouvré Le bien est-il « fabriqué aux États-Unis dans une proportion substantielle, entièrement à partir d'articles, de matériaux ou de fournitures qui ont été extraits, produits ou fabriqués aux États-Unis » (41 U.S.C. § 8302) ET est-ce que le coût de ses composantes extraites, produites ou fabriquées aux États-Unis représente plus de 50 % du coût de toutes ses composantes (48 C.F.R. § 25.101)?
Bien non ouvré Le bien a-t-il été « extrait ou produit » aux États-Unis (41 U.S.C. § 8302)?
Exclusions
<ul style="list-style-type: none"> • Non-disponibilité (quantité et qualité) • Revente • Articles commerciaux des technologies de l'information
Dispenses
<ul style="list-style-type: none"> • Intérêt public • Coût déraisonnable • Produits commerciaux en vente libre • « Pays admissibles » (48 C.F.R. § 225.872-1)
Source : CRS, <i>Buy American Act</i> et 48 C.F.R. Subpart 25.1

Figure 2 : Application de la <i>Trade Agreements Act</i>
Application
Est-ce que le bien ou le service sera obtenu dans le cadre d'un contrat d'une valeur égale ou supérieure au seuil de la <i>Trade Agreements Act</i> (en général 182 000 \$)?
Test de conformité
Bien Le bien est-il entièrement cultivé, produit ou fabriqué aux États-Unis ou dans un pays désigné? Dans la négative, a-t-il été transformé dans une proportion substantielle, aux États-Unis ou dans un pays désigné, en un nouvel élément négociable autre dont le nom, les caractéristiques ou l'utilisation sont distincts de ceux du ou des biens desquels il est issu (19 U.S.C. § 2518)?
Service La société qui fournit le service est-elle établie aux États-Unis ou dans un pays désigné (48 C.F.R. § 25.402)?
Exclusions
<ul style="list-style-type: none"> • Acquisitions réservées aux petites entreprises • Acquisitions d'armes, de munitions ou de matériel militaire, ou achats indispensables à la sécurité ou à la défense nationales • Acquisitions de produits finis pour la revente • Non-disponibilité ou disponibilité insuffisante • Achats de certains services (ex. : recherche et développement, services publics, dragage, soutien militaire)
Pays désignés
<ul style="list-style-type: none"> • Pays signataires de l'AMP (OMC) • Certains pays signataires d'un ALE avec les États-Unis • Pays les moins avancés (« liste des Nations Unies ») • Pays du bassin des Caraïbes
Source : CRS, <i>Trade Agreements Act</i> et 48 C.F.R. Subpart 25.4

Source : U.S. Government Procurement and International Trade, CRS, 14 janvier 2021



LIENS PERTINENTS

[Accord de libre-échange nord-américain \(ALENA\), chapitre 10](#)

[OMC – Accord sur les marchés publics \(AMP\)](#)

[Réglementation des États-Unis sur l’acquisition à l’étranger](#)

[Made in America Office](#)

NOTES DE FIN

¹ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/>

² [Federal Register, Volume 87, No. 44 \(govinfo.gov\)](#)

³ « Ottawa to press Joe Biden on exemption from ‘Buy American’ rules », *The Globe and Mail*, 25 janvier 2021

⁴ « President Joe Biden signs an executive order to Buy American », *The Economist*, 26 janvier 2021

⁵ <https://financialpost.com/commodities/energy/electric-vehicles/inflation-reduction-act-canada>

⁶ Tableau 3 du rapport *Foreign Sourcing in Government Procurement*, GAO, rapport 19-414, mai 2019

⁷ *Foreign Sourcing in Government Procurement*, GAO, rapport 19-414, mai 2019

⁸ Tableau 1 du rapport *United States Reported Opening More Opportunities to Foreign Firms Than Other Countries, but Better Data Are Needed*, GAO, rapport 17-168, février 2017

⁹ D’après le tableau 36-10-0014-01 de Statistique Canada et le taux de change de la Banque du Canada en 2019

¹⁰ « President Joe Biden signs an executive order to Buy American », *The Economist*, 26 janvier 2021

À PROPOS DU PRÉSENT RAPPORT

Le présent rapport a été rédigé par les Services économiques d’EDC. Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne doivent être attribuées ni à Exportation et développement Canada ni à son Conseil d’administration.

Ce rapport a été rédigé par Andrew DiCapua et révisé par Janet Wilson.

AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ

Ces rapports, qui compilent des renseignements publics, ne visent pas à fournir des conseils précis, et les lecteurs ne doivent pas les considérer comme une source sûre. Aucune mesure ou décision ne doit être prise sans la tenue de recherches indépendantes et l’obtention de conseils professionnels. Même si EDC déploie des efforts raisonnables pour s’assurer que les renseignements contenus dans ces rapports sont exacts au moment de leur publication, EDC n’offre aucune garantie quant à leur exactitude, leur actualité ou leur exhaustivité et ne fait aucune représentation à cet effet. EDC n’est pas responsable des pertes ou dommages occasionnés par des erreurs ou omissions. ©2023

