

NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

Numéro 12/Janvier 2012

Dans cette note, l'auteur analyse l'impact pour le Québec des pourparlers en vue d'un accord économique commercial et global (AÉCG) à partir de documents issus de la dernière ronde de négociation.

SOMMAIRE

Introduction

1. Contexte et remarques préliminaires

2. L'AÉCG et les offres du Québec

2.1 Marchés publics

2.2 Culture

2.3 Agriculture

2.4 L'investissement

2.5 Les monopoles publics

Conclusion

AÉCG CANADA-UNION EUROPÉENNE

Des offres inquiétantes

Alexandre Maltais*

Introduction

Depuis 2009, le Canada et l'Union européenne ont entamé des pourparlers en vue d'en arriver à un accord économique et commercial global (AÉCG). Suite aux neuf rondes de négociations qui ont eu lieu jusqu'à maintenant, en alternance au Canada et en Europe, plusieurs chapitres ont été entièrement rédigés¹. Les derniers points d'achoppement seront réglés prochainement et les parties prévoient la conclusion de l'entente pour 2012.

Le 8 décembre dernier, le négociateur en chef pour le Québec, l'ancien premier ministre Pierre-Marc Johnson, comparaissait en commission parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec afin de répondre aux questions des députés, qui ne disposent pas des documents officiels ni du texte de l'Accord. Ses réponses seront utiles pour mieux comprendre certaines positions défendues par les négociateurs québécois.

Cette note d'intervention propose une courte analyse des offres du Québec à l'Union européenne dans le cadre des négociations. L'objectif est de comparer la position publique officielle du Québec avec ce qui se négocie derrière les portes closes.

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) a obtenu certains documents de travail à la suite de la dernière ronde de négociations, qui s'est déroulée à Ottawa en octobre dernier. Ces documents contiennent les réserves du gouvernement canadien et des provinces, rassemblées sous l'Annexe I et l'Annexe II, ainsi qu'un résumé de l'état d'avancement des pourparlers. Ils ont aidé à établir une meilleure compréhension du contexte et du déroulement des négociations.

1

Contexte et remarques préliminaires

Le Canada a conclu de nombreux accords de libéralisation qui couvrent, notamment, le commerce de marchandises et de services, fixent les règles de l'investissement et les conditions d'accès aux marchés publics. Le plus important et le plus connu demeure l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), conclu avec les États-Unis et le Mexique. Sur le plan multilatéral, le Canada est lié par les accords obligatoires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et par certains traités facultatifs tel l'Accord plurilatéral sur les marchés publics. En matière d'investissement, le Canada a conclu une trentaine de traités bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement.

Dans le cas de l'AÉCG, l'Accord doit couvrir les mêmes secteurs que l'ALENA en plus d'étendre le champ d'application à d'autres secteurs très sensibles, notamment les marchés publics subfédéraux. Or, les marchés publics des provinces, des municipalités et des autres entités publiques étaient jusqu'à présent exclus des

1. Gouvernement du Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Négociations en vue d'un accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*. En ligne. <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/eu-ue/can-eu.aspx?lang=fra&view=d>

négociations internationales². Aussi, les documents publiés par les parties avant le lancement des négociations proposaient-ils que les questions relatives aux barrières techniques au commerce, à l'investissement, à la propriété intellectuelle, à la mobilité des personnes et celles relatives à la définition d'un système de règlement des différends, entre autres, soient abordées tout en laissant la porte ouverte pour une coopération renforcée dans d'autres domaines³.

Par ailleurs, il est à noter que, contrairement à la pratique européenne⁴, les négociateurs travaillent avec une approche de type « liste négative ». Ce qui veut dire que pour qu'un secteur soit protégé ou exclu, les parties doivent l'indiquer explicitement, contrairement à l'approche dite de la liste positive qui oblige les négociateurs à lister l'ensemble des secteurs d'activité qui seront touchés par la future entente. L'approche choisie a pour effet de réduire le temps de travail et de faciliter le déroulement de la négociation, mais elle a aussi pour effet de libéraliser davantage. En effet, un manque de rigueur ou un oubli peut entraîner des conséquences graves puisqu'il est extrêmement difficile, en pratique impossible, de renégocier un accord de libre-échange. L'effet est donc irréversible. En plus, cette approche a des effets dans le temps en libéralisant par anticipation les nouveaux secteurs de l'économie. Par conséquent, la souveraineté économique des gouvernements est limitée à l'avenir.

2

L'AÉCG et les offres du Québec

Il est clair, et ce, depuis le début des négociations, que l'objectif est d'en venir à un accord de « nouvelle génération » qui toucherait davantage de secteurs que les accords de libre-échange précédents⁵. Le document intitulé *Évaluation des coûts et avantages d'un partenariat économique plus étroit entre l'Union européenne et le Canada*, publié en 2008, énonçait déjà « qu'un partenariat économique renforcé, ambitieux et équilibré serait avantageux pour les deux parties et contribuerait à une prospérité accrue dans les deux marchés⁶ ».

Au cours des derniers mois, des offres préliminaires ont été échangées. Selon les dires du négociateur en chef pour le Québec en commission parlementaire, les offres du Québec et du Canada en matière de tarifs et de marchés publics ont été déposées en juillet 2011 tandis que celles en matière de services, de services financiers et d'investissements l'ont été en octobre dernier⁷.

Il faut souligner que celles-ci ont été déposées par les deux ordres de gouvernement, chacun agissant selon ses champs de compétence⁸. Par exemple, le gouvernement fédéral est responsable de négocier et déposer les offres du Canada en matière de tarifs tandis que le Québec et les provinces déposent leurs propres offres en matière de libéralisation des marchés publics subfédéraux. Ultiment, l'Assemblée nationale devra mettre en œuvre le contenu de l'Accord qui touche ses compétences exclusives ou partagées.

2.1 Marchés publics

La question des marchés publics est incontournable. Selon un document d'information à l'intention des responsables européens que nous avons obtenu, il y a un accord de principe entre les parties touchant la régulation des marchés publics, mais pas sur la portée et le champ d'application de ce chapitre. Il semble que le Canada et l'UE s'entendent pour appliquer les principes contenus dans l'Accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC, mais que les provinces sont récalcitrantes à ouvrir leurs marchés publics. Malheureusement, les documents obtenus ne fournissent pas davantage d'explications sur les offres du Québec.

2. Exception faite de l'Accord Canada-ÉUA en matière de marchés publics, de nature temporaire, conclu en réponse au *Buy American Act*.

3. Government of Canada and the European Union, *Joint Report on the EU-Canada Scoping Exercise*, 5 mars 2009, 8 p.

4. Le Canada et les États-Unis utilisent la méthode de la liste négative lorsqu'ils négocient des traités commerciaux, mais les États membres de l'UE ont historiquement préféré utiliser la liste positive.

5. Gouvernement du Québec, Site du premier ministre, *Forum économique mondial de Davos : Jean Charest et Raymond Bachand plaident en faveur d'un accord de libre-échange Canada-Union européenne*. Communiqué de presse en ligne. Davos, 26 janvier 2007. <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiques/2007/janvier/2007-01-26.asp>

6. Gouvernement du Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, *Rapport conjoint Canada-Union européenne : vers un accord économique approfondi*. En ligne. <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/eu-ue/can-eu-rapport-can-ue-rapport.aspx?lang=fra&view=d>

7. Pierre-Marc Johnson, *Mandat d'initiative - Entendre M. Pierre Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec dans le cadre des négociations concernant l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*. Québec : Assemblée nationale du Québec, Commission des institutions, 8 décembre 2011. Verbatim des échanges disponible à <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-39-2/journal-debats/CI-111208-2.html>.

8 Les négociations sont partagées en une douzaine de tables thématiques. Chacune de ces tables porte sur un sujet relié à une compétence particulière, fédérale ou provinciale. Les provinces peuvent être présentes à sept de ces tables, les cinq autres traitent de compétences exclusivement fédérales.



À cet égard, le négociateur en chef pour le Québec fournit une explication passablement confuse. D'un côté, il affirme que la position défendue par le Québec est que les marchés subfédéraux « n'avaient pas à être ouverts », mais que, d'un autre côté, l'objectif est d'obtenir « un accès raisonnable aux marchés publics [européens] » en ajoutant que la symétrie n'a pas à être absolue puisque les marchés publics européens sont « dix fois plus grands que les nôtres⁹ ». Il laisse donc sous-entendre que les provinces devront faire plus de concessions que l'UE dans ce domaine. Pourtant, en vertu de l'AMP, les marchés publics des États membres de l'UE sont déjà ouverts, au moins en partie, tout comme ceux du gouvernement fédéral, mais pas ceux des provinces canadiennes.

2.2 La culture

« Les livres ou les émissions de télévision lettons » ne présentent pas de risque pour la culture canadienne, selon l'ancien ministre du Commerce international du Canada^(*)

Plusieurs intervenants ont exprimé des préoccupations quant à la place de la culture dans l'AECG. L'enjeu principal pour le Québec est de pouvoir conserver ses politiques culturelles. Selon M. Johnson, la position officielle du Québec – et du Canada – a été « affirmée et réaffirmée de façon radicale et claire. Nous tenons à ce que le domaine de la culture ne fasse pas l'objet de trocs commerciaux ».

Dans l'annexe I de l'offre globale du Canada, le gouvernement québécois a inclus une réserve afin de protéger la Loi sur les biens culturels du Québec. Cette réserve prévoit qu'une autorisation du ministre de la Culture et des Communications du Québec est requise lorsqu'un individu souhaite vendre un bien culturel tel que défini dans par la loi¹⁰ à une entreprise ou un citoyen étranger. Du côté fédéral, le gouvernement a aussi ajouté une réserve dans son offre globale relativement aux services de vérification concernant l'exportation et l'importation de biens culturels. Identique à ce qui se trouve déjà dans l'Annexe I de l'ALENA intitulée *Réserves aux mesures existantes et engagements de libéralisation*, elle a pour but

⁹ Pierre-Marc Johnson, *op. cit.*

¹⁰ Selon le Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, un bien culturel peut être « [...] une œuvre d'art, un bien historique, un monument ou un site historique, un bien ou un site archéologique, une œuvre cinématographique, audiovisuelle, photographique, radio-phonique ou télévisuelle ».

(*) Agence France-Presse, « Libre-échange : Ottawa et Québec divergent sur l'exception culturelle », *La Presse.ca* (Montréal), 18 octobre 2010. En ligne. <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/international/201010/18/01-4333659-libre-echange-ottawa-et-quebec-divergent-sur-lexemption-culturelle.php>

de protéger la légalité de la loi canadienne sur l'exportation et l'importation de biens culturels de 1985.

Comment comprendre ces réserves? Deux interprétations sont possibles. D'un côté, il se peut que les gouvernements considèrent que la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles n'offre pas une assurance suffisante que la législation ne serait pas menacée. Rappelons que la Convention UNESCO qui a été adoptée en 2005 sous l'impulsion du Québec, du Canada et de la France réaffirme le droit souverain des États à protéger et promouvoir les expressions culturelles. Par contre, s'il est vrai que la Convention peut aider à interpréter les obligations des États parties en matière de libéralisation, à l'OMC par exemple¹¹, elle ne permet pas aux États d'agir de manière contraire à leurs autres engagements. Les délégations québécoise et canadienne auraient donc raison de faire ces réserves.

D'un autre côté, on peut constater que les réserves sont peu nombreuses et limitées aux mesures existantes. Les réserves ont été incluses dans l'Annexe I qui exclut les mesures existantes et non pas dans l'Annexe II, qui protège la liberté des gouvernements à adopter de nouvelles mesures. Pourquoi une telle stratégie? Est-il possible, c'est une autre voie d'interprétation, que la culture ait fait l'objet de tractation et que les négociateurs aient choisi de faire uniquement référence aux lois existantes? Dans un tel cas, est-il acceptable que la culture soit mise sur le même pied que les services funéraires¹², qui font aussi l'objet d'une réserve du même type?

2.3 L'agriculture

« Il y a des discussions sur tout [...] tout, tout était sur la table, y compris la gestion de l'offre »

- Pierre-Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec à l'Assemblée nationale

En matière d'agriculture, la position du gouvernement du Québec vise la protection du mode de vie rural. Ceux qui craignent que les sociétés étrangères puissent acheter facilement les terres des Québécoises et des Québécois seront rassurés; l'Annexe I prévoit que les résidents du Québec auront la priorité dans l'achat des terres. L'acquisition des terres cultivables par des non-résidents devra faire l'objet d'une autorisation par la Commission de protection du domaine agricole, tel que la loi le prescrit actuellement. Le gouvernement fédéral a également déposé une réserve dans l'Annexe II en matière d'agriculture. Celle-ci semble suffisamment large pour conserver une politique agricole adéquate en énonçant le droit du Canada « d'adopter ou de maintenir toute mesure relativement à la production, la commercialisation de produits agricoles ».

Pour ce qui est de la gestion de l'offre, le négociateur en chef du Québec s'est fait rassurant en affirmant que la politique n'était pas menacée dans ces négociations. Questionné par un député de l'opposition en commission parlementaire, il a néanmoins avoué son incapacité à fournir quelque garantie que ce soit. Tout dépend du gouvernement fédéral, qui doit négocier les droits de douane en matière de produits agricoles. À cet égard, le document d'information indique qu'aucune offre n'a été faite pour les lignes tarifaires des produits laitiers, les œufs et la volaille « jusqu'à présent »

2.4 L'investissement

« Qui est responsable du développement économique? Alors, est-ce que c'est l'État ou est-ce que ce sont les personnes et le capital? Le monde dans lequel on fonctionne est un monde maintenant où on considère que l'initiative du développement est, d'abord et avant tout, celle du monde du capital et des personnes et des sociétés [...] »

- Pierre-Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec

Le premier ministre du Québec mise sur l'AEÉG afin d'attirer de nouveaux investissements et contribuer à la réalisation du Plan Nord¹³. Dans un rapport de recherche précédent, nous avons proposé une analyse d'une version préliminaire du chapitre portant sur l'investissement dans lequel nous mettions en doute les bienfaits d'une telle entente pour atteindre ces objectifs. En fait, la mise en œuvre des dispositions contenues dans l'AEÉG, notamment l'interdiction des prescriptions de résultats, priverait le gouvernement d'outils qui permettraient la maximisation des retombées économiques et sociales du projet.

11. Stephen Clarkson and Stepan Wood, *A perilous imbalance: the globalization of Canadian law and governance*, Vancouver: UBC Press, 2010, p. 153.

12. La réserve mentionne qu'une personne désireuse d'offrir ses services en tant que directeur de funérailles devra résider au Québec depuis au moins 12 mois. Cette réserve est nécessaire afin d'éviter de violer l'obligation de « traitement national » en matière de commerce de services.

13. Pour un bref aperçu de l'enjeu de l'investissement, voir le rapport de l'IRÉC intitulé « L'investissement dans l'Accord économique et commercial global Canada-Europe : quelles conséquences pour le Québec », publié en septembre 2011.

Les Européens avaient affirmé à de multiples reprises vouloir éviter l'expérience malheureuse du Canada avec le Chapitre 11 de l'ALENA. Cependant, le document d'information que l'IRÉC a obtenu confirme les craintes que nous avons exprimées dans notre précédent rapport : force est de constater que les négociateurs et les responsables politiques s'apprentent à répéter les mêmes erreurs. Le document européen indique que :

[...] les offres canadiennes [en matière d'investissement et de commerce des services] sont semblables aux engagements de l'ALENA et du Programme de Doha pour le développement et impliquent non pas seulement le gouvernement fédéral, mais aussi les provinces dans leurs champs de compétences. »

En commission parlementaire, Pierre-Marc Johnson a paru agacé par les questions des députés qui portaient sur l'investissement. Il semble que pour le négociateur, l'État ne devrait pas avoir le droit d'« encadrer totalement l'activité d'investissement ». Que voulait-il dire? Était-ce une position gouvernementale? Une telle attitude reflète le caractère idéologique des textes de l'Accord. Les conclusions de notre rapport de recherche précédent sont par conséquent toujours pertinentes : ce modèle d'accord évacue la défense des intérêts supérieurs du Québec pour la promotion d'une idéologie économique.

2.5 Les monopoles publics

Finalement, la délégation québécoise a demandé plusieurs exceptions afin de protéger certains monopoles publics. Par exemple, il est expressément indiqué que la Société des Alcools du Québec (SAQ) conservera son rôle de monopole dans la distribution, l'approvisionnement, le transport, la vente et la commercialisation des boissons alcoolisées. Aussi, l'Agence métropolitaine de transport conservera son autorité exclusive sur le transport de personnes par train et par autobus dans la grande région de Montréal. Enfin, le Québec souhaite que la société d'État Hydro-Québec conserve l'ensemble de ses droits comme distributeur unique d'électricité au Québec.

Conclusion

Force est de constater que le Québec sortira perdant de ces négociations sur certains points. D'abord, il semble de plus en plus évident que le gouvernement cèdera à la pression des Européens en ce qui a trait à l'ouverture des marchés publics subfédéraux. La seule question qui demeure incertaine est l'inclusion des contrats publics des sociétés d'État comme Hydro-Québec. Si le premier ministre Charest semblait plus ferme en cette matière au début des négociations, il a récemment déclaré que le Québec profiterait de l'ouverture des marchés publics aux Européens en échange de la réciprocité¹⁴. En réalité, il est probable que le Québec doive sacrifier ce levier de développement en fin de parcours afin de conclure l'entente.

Pour ce qui est de l'exception culturelle, les responsables politiques des deux côtés de l'Atlantique s'entendent sur le principe. Le problème se situe ailleurs. D'abord, sur les détails techniques : comment concrètement préserver l'esprit de la Convention sur la diversité culturelle en la mettant en œuvre? Par une clause générale – vague diront les critiques – comme le Canada avait l'habitude de le faire, ou par une série de réserves pour protéger la législation en matière culturelle?

D'autres enjeux restent à éclaircir. Plusieurs associations regroupées sous la bannière du Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC) ont exprimé des préoccupations. Certains syndicats s'inquiètent de la privatisation des services publics, dans le secteur de l'éducation et de la santé par exemple, tandis que le Conseil des Canadiens et le Syndicat canadien de la fonction publique craignent pour les réseaux publics d'alimentation en eau au Canada¹⁵.

Du point de vue de la légitimité démocratique, ces enjeux méritent d'être débattus. Pour ce faire, les gouvernements doivent accepter de publier les textes de l'Accord ainsi que les offres des parties. La présence du Québec à la table des négociations aurait pu permettre de proposer de nouvelles façons de faire en matière de négociations internationales afin de les rendre plus démocratiques. Au contraire, jamais des négociations n'auront été aussi opaques. Même les parlementaires québécois sont tenus dans le plus grand secret. On ne peut que s'en désoler.

14. Robert Dutrisac, « L'ADQ fusionne avec un sondage », *Le Devoir* (Montréal), 13 décembre 2011.

15. Kelti Cameron, Meera Karunanathan et Stuart Trew, *Eau publique à vendre : Comment le Canada va privatiser nos systèmes publics d'eau*, Rapport du Conseil des Canadiens et CUPE-SCFP, 2010, 30 p. Disponible en ligne : http://scfp.ca/updir/CETA_Water_Report_FINAL_FR.pdf.

NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

Numéro 12/Janvier 2012
Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal H2S 1T4
514 380-8916/Télécopieur : 514 380-8918
adm.irec@videotron.net / www.irec.net
Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec

Les Notes d'intervention de l'IRÉC visent à contribuer au débat public et à jeter un éclairage original sur les questions d'actualité. Elles s'appuient sur les recherches scientifiques menées par les équipes de chercheurs et de chercheuses de l'IRÉC.