



SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES
INTERNATIONALES

Groupe de réflexion
« Quelle Union européenne en 2017 ? »

Réunion du 19 décembre 2017 :
« La mise en œuvre de l'accord Canada-UE :
un modèle pour l'avenir du commerce mondial ? », autour de Stéphane Paquin,
professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique de Montréal

Le 19 décembre 2017, le groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe, organisé par le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et le Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po, s'est réuni pour sa vingt-cinquième édition afin d'échanger sur l'accord commercial entre le Canada et l'Union européenne. L'invité était Stéphane Paquin, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) de Montréal.

Spécialiste d'économie politique internationale, fort d'une thèse de doctorat à Sciences Po Paris sous la direction de Bertrand Badie et après une carrière à l'université de Sherbrooke et à l'ENAP, l'invité a présenté en détails l'accord commercial entre le Canada et l'Union européenne (UE) et les enjeux qui l'entourent. Il a mis son expérience en tant qu'observateur des négociations pour le Québec au service de la discussion.

I. L'exposé de Stéphane Paquin

L'invité a débuté son exposé en expliquant que lorsque les négociations ont débuté en 2008, il a obtenu une attestation pour devenir observateur dans la délégation du Québec. Les provinces étaient exceptionnellement invitées à assister aux négociations, notamment parce qu'elles ont compétence en matière de marchés publics, un enjeu important des discussions entre l'UE et le Canada.

1. Le contexte des négociations

M. Paquin a rappelé que les négociations commerciales pour le CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) ou AECG (Accord économique et commercial global) ont pris place dans un contexte de « turbulence dans les négociations commerciales ». L'élection de Donald Trump a constitué un tournant pour le Canada. Dès les premiers décrets de son mandat, il s'est retiré du Partenariat transpacifique ou TPP (*Trans-Pacific Partnership*). Ce retrait a conduit à rendre l'accord caduc, puisque selon ses dispositions, si le pays qui se retire représente plus de 25 % du commerce de la zone, alors l'accord est présumé caduc (seuls le Japon et les Etats-Unis étaient concernés par cette disposition). Les 11 pays restants ont donc décidé de lancer un nouveau cycle de négociations pour un partenariat progressiste, sur le modèle de l'AECG/CETA.

Par ailleurs, M. Trump a imposé une renégociation du NAFTA (*North American Free-Trade Agreement*) ou ALENA (Accord de libre-échange nord-américain). A cet égard, le gouvernement canadien souhaite s'inspirer des dispositions progressistes du CETA.

Donald Trump a enfin été très critique de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) et des négociations commerciales multilatérales, de manière générale.

Le contexte était également marqué par le Brexit. Or, la Grande-Bretagne est le principal partenaire commercial du Canada en Europe.

Le Canada a ainsi évalué la possibilité de lancer une négociation bilatérale avec la Grande-Bretagne, dès que la procédure de sortie sera entamée.

Dans ce contexte bouleversé en matière de commerce international, le Canada entend mettre en avant un agenda progressiste et ce, notamment, lors de la prochaine rencontre du G7 qui aura lieu sur son sol, sur le thème : « Un commerce mondial progressiste ». Cet agenda inclue des enjeux tels que l'égalité hommes-femmes, les droits des autochtones, la lutte contre le changement climatique et les droits des travailleurs. Le Canada négociait avec 85 pays représentant plus de 90 % du commerce mondial. La tendance est similaire pour l'Union européenne.

L'invité a rappelé que, dans un contexte où les négociations commerciales multilatérales sont au point mort, le plus grand défenseur du commerce dans le monde était aujourd'hui la Chine. Les négociations sont en effet plus difficiles depuis le début du cycle de Doha en 2001. Des stratégies parallèles se sont mises en place et on a notamment beaucoup parlé du régionalisme dans les années 1990. Aujourd'hui, on observe une explosion des négociations bilatérales au point qu'il devient difficile de savoir quel accord s'applique dans quelles circonstances.

Ce ralentissement des négociations multilatérales s'explique, selon l'invité, par la théorie du dilemme de sécurité : si le voisin s'arme, il fait naître une insécurité qui pousse les autres voisins à s'armer également pour équilibrer la menace ; ainsi, une spirale de l'armement est lancée. En termes économiques, l'engrenage est le même en matière de développement des accords préférentiels. On négocie des accords commerciaux pour avoir accès aux marchés étrangers les premiers.

2. L'histoire des négociations

Le Canada et l'Union européenne ont une longue histoire de coopération. Le Canada est le premier pays avec lequel l'Union signe un accord de coopération dans les années 1970. Il s'agissait d'un accord sur les investissements. De 2002 à 2006, un nouvel accord a été négocié, mais les discussions ont échoué. De cet échec, est né l'AECG. C'est le sommet

Canada-UE en 2008 qui a débloqué le lancement des négociations. L'initiative de cette discussion serait le fait d'une partie de la diaspora québécoise à Paris.

Pour l'Europe, le Canada était peu important : on misait en priorité sur les négociations multilatérales du cycle de Doha et le Canada n'était pas en mesure de livrer les marchés publics provinciaux. Pourtant, le Canada est le premier pays développé avec lequel l'UE entame une négociation commerciale. Pour le Canada, l'Union européenne est l'économie la plus importante de la planète¹. Le Canada est le 12^{ème} partenaire commercial de l'UE, alors que l'UE est le second partenaire du Canada. L'objectif du Canada dans les négociations était donc de maintenir l'intérêt de l'UE pour conclure un accord avec un pays relativement petit.

Le CETA/AECG est un accord de troisième génération, c'est-à-dire qu'il ne porte pas que sur les tarifs, les normes ou les obstacles techniques au commerce. Il aborde également plusieurs autres enjeux (marchés publics, mesures sanitaires et phytosanitaires, subventions, culture, télécommunications et commerce électronique, environnement, reconnaissance des qualifications professionnelles et mobilité de la main d'œuvre, services financiers, propriété intellectuelle et appellations géographiques, politique de concurrence, investissements, travail, services, agriculture et gestion de l'offre, coopération réglementaire, etc.). L'accord est complexe : il se compose de 41 chapitres, divisés en cinq groupes. Il fonctionne par « liste négative », c'est-à-dire que les négociateurs n'inscrivent dans l'accord que ce qui est exclu de la libéralisation. C'est la première fois que l'UE acceptait de négocier selon cette technique, alors que le Canada l'emploie depuis longtemps. Cela explique également que les négociations entre les deux parties aient duré huit ans.

La ratification s'est faite au niveau fédéral par le Canada. Mais certaines modifications législatives doivent être approuvées par les provinces. Il n'existe pas de mise en œuvre provisoire au Canada, alors qu'en UE, la mise en œuvre est aujourd'hui partielle : elle ne concerne que les champs de compétence de l'Union ; d'autres aspects, comme la question du règlement des différends, doivent encore être approuvés par les parlements nationaux. En Belgique, par exemple, la nécessité d'un aval des parlements nationaux pourrait constituer un obstacle à la mise en œuvre complète de l'accord. Cette procédure est difficile à comprendre pour les Canadiens.

3. Le contenu de l'accord

L'invité a, enfin, détaillé le contenu de l'accord, en passant en revue plusieurs thématiques. En termes d'ouverture des marchés, l'accord prévoit l'ouverture de 98 % des lignes tarifaires pour les produits non agricoles et de 94 % de celles pour les produits agricoles. La libéralisation du commerce est donc particulièrement étendue. La règle d'origine est similaire à celle adoptée au sein de l'ALENA : les exceptions se feront par secteur. Pour l'agriculture, l'obstacle majeur est celui de la protection de la gestion de l'offre, en particulier sur les œufs ou la volaille. Le Canada établit des quotas de production, mais ne propose pas de subventions gouvernementales. Mais les Européens ont obtenu une ouverture des marchés, sans droits de douane, pour les fromages, jusqu'à 16 000 tonnes (aujourd'hui, on est autour de 2 000 tonnes environ). Au-delà de cette limite, les droits de douane pourraient s'élever à 300 %. L'AECG reconnaît par ailleurs les appellations protégées européennes (on en compte 145).

¹ Données économiques :

PIB de l'UE : 16 447 Md\$ / PIB du Canada : 1 336 Md\$.

Exportations vers l'UE : 29,8 Md\$ en 2016 (le Québec 8,5 Md\$ → 28,5 % du total) / importations de l'UE : 45,2 Md\$ en 2016 → déficit commercial de 15,4 Md\$ en 2016.

IDE européens au Canada : 163,7 Md\$ en 2015 / IDE canadiens vers l'UE : 148,9 Md\$ en 2015 → surplus de 14,9 Md\$.

En termes de coopération réglementaire, les organismes de réglementation des deux pays pourront certifier les produits locaux pour les autres pays. Ainsi, un organisme de certification canadien va pouvoir émettre la norme européenne. C'est une concession importante pour l'Union européenne.

Concernant le commerce des services, l'UE a obtenu l'ouverture des marchés publics canadiens. Les investisseurs européens pourront donc avoir accès aux marchés publics des villes et des provinces (à la différence des Américains). Cela représente environ 40 Md\$ d'investissements par an. Les Américains souhaitent la même concession. Néanmoins, les pays membres pourront réglementer les activités économiques étrangères dans l'intérêt public, pour réaliser des objectifs légitimes de politiques publiques (protection et promotion de la santé publique, services sociaux, éducation publique, sécurité, moralité publique, environnement, protection sociale des consommateurs, protection de la vie privée, protection des données, promotion et protection de la diversité culturelle). Il n'y a pas d'exception générale en matière culturelle. Les négociations avancent chapitre par chapitre, mais l'accord renvoie à la Convention de l'Unesco sur la diversité culturelle de 2006.

Pour ce qui est de la mobilité de la main d'œuvre, l'accord prend exemple sur un accord France-Québec de 2008 qui concernait 52 professions réglementées. Il n'y a aucune reconnaissance des diplômes, mais l'accord leur reconnaît le droit de pratiquer. Néanmoins, il s'agit ici d'une compétence provinciale au Canada et d'une compétence nationale pour l'Union. L'accord ne sera donc pas appliqué tout de suite sur ce point-là : les ordres professionnels négocieront entre eux. Mais c'est la première fois qu'un accord commercial va si loin en matière de mobilité de la main d'œuvre.

Enfin, les différends entre les investisseurs et les Etats seront traités par un tribunal spécial pour les investissements. Cette partie, qui avait causé l'opposition de la Belgique, ne sera pas mise en œuvre avant l'accord des parlements nationaux. La Belgique a demandé à la CJUE (Cour de justice de l'Union européenne) d'examiner ce point. Le parlement wallon n'approuvera pas le traité tant que le jugement de la CJUE n'aura pas eu lieu.

L'Union européenne a imposé au Canada l'ouverture d'un Accord de partenariat stratégique en parallèle de l'AECG. Les Canadiens ont très mal vécu cette exigence et ont même parlé de « néo-colonialisme ». Cet accord traite d'enjeux tels que la coopération dans le domaine de la paix et la sécurité internationale, les droits de l'homme, l'environnement, la recherche, l'innovation, l'énergie et l'éducation. Mais les modalités restent à définir.

Par ailleurs, l'UE imposait comme condition pour le lancement des négociations, l'adoption par le Canada des huit conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les droits des travailleurs (il n'en avait adoptées que quelques-unes). Cela posait un problème constitutionnel pour le Canada car c'était un champ de compétences des provinces. Aujourd'hui, les Canadiens y sont très favorables et ont ratifié l'ensemble des conventions.

L'invité a conclu son exposé en rappelant que les négociations sur le CETA/AECG sont pour le Canada une source d'inspiration pour les négociations de l'ALENA et du nouveau TPP. L'agenda canadien en matière d'accords commerciaux est un agenda progressiste, qui sera, sans aucun doute, une pomme de discorde avec les Etats-Unis.

II. Le débat

1. Où en sont les négociations sur l'ALENA et le nouveau TPP ?

L'invité a rappelé que pour le Canada, chaque concession faite dans le cadre du TPP sera une concession à faire aux Etats-Unis. Les Canadiens ont donc tendance à freiner les négociations, en attendant les résultats des discussions sur l'ALENA. La vision progressiste canadienne, imposée comme condition pour relancer les négociations sur le TPP, constitue un obstacle, notamment pour la Chine ou le Vietnam. En décembre 2017, le premier ministre canadien, Justin Trudeau, s'est rendu en Chine. Alors qu'on s'attendait à l'annonce du lancement de la négociation commerciale conjointe, les Chinois ont annulé la conférence de presse, en raison même de l'agenda progressiste. Ce qui pose problème est moins l'égalité hommes-femmes que la reconnaissance des droits des homosexuels.

Le paradoxe de l'approche canadienne sur ces questions réside dans le fait que l'essentiel des enjeux appartient au champ de compétence provincial (notamment, les droits des femmes et des travailleurs). La lutte contre le changement climatique est une compétence partagée, mais les premiers acteurs restent les provinces, voire même les municipalités. Les élections prévues en 2018 en Ontario et au Québec pourraient donc être influencées par les négociations.

Pour ce qui est de l'ALENA, les propositions américaines, moins audacieuses que les règles de l'OMC elles-mêmes, sont pour le moment intolérables pour les Canadiens et les Mexicains. L'objectif des Etats-Unis est que l'un des deux pays fasse défection avant les élections de mi-mandat de novembre 2018. Par exemple, concernant les règles d'origine, les Américains exigent 50 % de contenu américain et 85 % de contenu nord-américain pour définir un produit d'origine nord-américaine. Ces exigences sont plus protectionnistes que les règles de l'OMC. Le Canada estime que ces dispositions nuiraient à la compétitivité nord-américaine dans le monde, notamment dans le secteur de l'automobile en Asie et en Amérique latine. Le Mexique a, lui, peu d'intérêts offensifs dans la renégociation de l'ALENA. L'opinion publique est néanmoins très sensible à ce sujet et cela pourrait avoir un impact dans l'élection présidentielle de juillet 2018 : le candidat d'extrême-gauche est favorable au retrait de l'ALENA. Le président actuel, Enrique Pena Nieto, est affaibli par sa relation avec le Président américain.

La question du règlement des différends est particulièrement importante dans les négociations sur l'ALENA. En effet, l'invité a mentionné l'équipementier Bombardier, victime de droits compensateurs et antidumping américains, qui ont mené à la liquidation de l'entreprise et à son rachat pour un prix dérisoire par Airbus. Le Canada souhaite ainsi qu'un chapitre tel que celui de l'AECG figure au sein de l'ALENA. Le chapitre 11 de l'ALENA² a mis en échec le Canada à 11 reprises. Dans la majorité des cas, le législateur canadien, fédéral ou provincial, était responsable. Cela s'explique notamment par la nature fédérale du Canada : les provinces ne sont souvent pas conscientes des contraintes imposées par les accords commerciaux en matière de subventions. C'est particulièrement le cas pour la non reconnaissance par les provinces des permis d'exploitation du gaz de schiste, pour laquelle les entreprises américaines réclament des compensations. De la même manière, l'invité estime que le maintien du chapitre 19³ est fondamental pour le Canada.

² Le chapitre 11 constitue le volet investissement de l'Accord de libre-échange nord américain. Il établit un cadre de règles et de disciplines fournissant aux investisseurs des pays de l'ALENA un climat d'investissement prévisible et fondé sur des règles, ainsi que des procédures de règlement des différends conçues de manière à permettre un recours opportun à un tribunal impartial.

³ Le chapitre 19 de l'ALENA prévoit l'option de l'examen d'un groupe spécial binational à la place de la révision judiciaire interne pour les décisions d'ordre national ayant trait aux questions liées à l'antidumping et

Finalement, les Américains qui avaient imposé que les négociations soient terminées à Noël, font face à un échec : il est prévu un nouveau cycle de négociation en janvier. Le Congrès avait accordé au président Obama un « *fast track* » jusqu'à l'été 2018, qui lui permettait d'être plus libre sur les négociations. Or, si les négociations durent, le Congrès pourrait avoir un rôle plus important à jouer. Selon l'invité, l'écart entre les demandes canadiennes et les positions américains n'est pas conciliable. Le Canada prépare aujourd'hui l'opinion publique à un retrait de l'ALENA.

2. Le CETA/AECG et la lutte contre le changement climatique

Le groupe de travail a insisté sur l'évolution du débat en France, en particulier sur la question climatique depuis la publication de travaux d'experts faisant état d'une dégradation de l'environnement dans le cas d'une mise en œuvre totale de l'accord. La question climatique serait en effet la grande absente du CETA/AECG. La France a proposé l'idée d'un veto climatique pour mieux protéger les politiques de lutte contre le changement climatique, un veto que les investisseurs pourraient porter devant le mécanisme de règlement des différends.

Selon l'invité, le problème d'une sanction contre l'ensemble de l'économie canadienne en cas de dégâts environnementaux réside dans le fait que l'essentiel de ces dégâts provient de deux provinces. L'augmentation du commerce international ne pourra pas aller de paire avec un règlement de la question climatique. Au Canada, on parle plutôt d'« adaptation aux questions de changement climatique »

Un membre de l'assemblée s'est étonné que le Canada insiste dans les négociations sur le TPP pour que les chapitres sur le développement durable deviennent contraignants, alors même que ce sujet était peu présent dans les négociations du CETA. L'invité a signalé que le CETA avait été négocié par le gouvernement précédant et qu'une rupture idéologique était à noter entre le discours des libéraux et celui des conservateurs. Les libéraux sont particulièrement favorables à l'inclusion des questions climatiques dans un accord commercial. C'est ainsi devenu une condition pour l'ALENA et le TPP.

Néanmoins, l'invité a nuancé cette rupture : il s'agit avant tout d'une rupture dans les discours. Dans les faits, le gouvernement Trudeau s'est montré favorable aux oléoducs exportant les hydrocarbures vers les Etats-Unis. Par ailleurs, cela reste pour l'essentiel un champ de compétences des provinces. Or, parmi ces dernières, les tendances sont distinctes : si le Québec est exemplaire en matière de lutte contre le changement climatique, l'économie de l'Alberta est, elle, fondée sur l'industrie des sables bitumineux. Le gouvernement fédéral n'a pas de capacité légale pour imposer ses accords aux provinces.

Pour compléter cet argumentaire, l'invité a signalé que l'accord parallèle de l'ALENA en matière environnementale (signé au début des années 1990) n'avait eu que peu d'impact sur les politiques nationales. De même, l'introduction dans l'accord avec le Chili d'une disposition sur l'égalité hommes-femmes n'a pas eu fondamentalement de conséquences. Finalement, l'inclusion d'enjeux plus larges dans les accords commerciaux est plus destinée à les rendre acceptables pour l'opinion publique qu'à véritablement avoir un effet sur les politiques. Le seul moyen de rendre ces dispositions efficaces serait de les lier à une interdiction, pour une marchandise, d'accès au territoire ou à un tarif spécifique.

aux droits compensateurs. Avant l'entrée en vigueur de l'ALENA, les déterminations finales d'un gouvernement concernant l'existence d'un dumping, de droits compensateurs et d'un préjudice ne pouvaient être frappées d'appel que devant certaines cours nationales ou devant les tribunaux administratifs des parties à l'ALENA.

3. L'agenda progressiste et le libre-échange au Canada

Le Canada représente 35 millions d'habitants, avec un PIB comparable à celui du Texas. Il n'est pas très lourd économiquement. Par ailleurs, les exportations représentent 45 % de son PIB, dont 75 % vont aux Etats-Unis. Le CETA n'a donc pas créé beaucoup d'émoi au Canada. La population canadienne est globalement libre-échangiste. Lors des dernières élections fédérales, tous les partis étaient favorables au libre-échange. Les débats en Wallonie ou en France ne sont pas tellement compris au Canada.

C'est seulement au Québec que l'on retrouve une frange anti-libre-échange qui pourrait répliquer les discours de Jean-Luc Mélenchon. Ceci s'explique par le fait qu'il y a deux systèmes sociaux très différents au Québec et dans le reste du Canada. Le Québec a des politiques sociales très développées. La charge fiscale d'environ 38 % au Québec est plus proche de la charge fiscale française (44 %) que de celle du Canada (29 %).

Une seconde poche de résistance au libre-échange réside dans les milieux agricoles. Mais ceux-ci sont ambigus : certains militent pour renforcer le libre-échange (notamment pour le porc, les céréales, le blé), d'autres s'y opposent (notamment pour la volaille et les œufs). La politique de gestion de l'offre est de toute manière amenée à être modifiée, selon l'invité. On négocie aujourd'hui les compensations après sa modification.

Enfin, les lobbys culturels sont également réticents à la multiplication des accords commerciaux. La culture canadienne anglophone est aujourd'hui en train de s'américaniser en raison de l'affluence des produits culturels américains. Le gouvernement a introduit des subventions. Ce sentiment est encore renforcé au Québec qui aurait souhaité une exception culturelle générale dans l'AECG.

La discussion a également abordé l'inclusion de la question des inégalités dans l'agenda progressiste du Canada. S'il y a effectivement des gains économiques au commerce international, ces derniers sont inégalement répartis entre les pays et au sein même des pays.

L'invité a rappelé que la hausse des inégalités des dernières décennies, observée dans d'autres pays développés, n'a pas été aussi importante au Canada. Au Québec, par exemple, il n'y a pas eu d'augmentation importante des inégalités, alors même que, dans les discours, il s'agit d'une revendication importante. Depuis le changement de gouvernement et l'arrivée des libéraux, la redistribution figure à nouveau parmi les thèmes prioritaires : le gouvernement Trudeau a mis en place plusieurs mesures pour contrer la hausse des inégalités, en particulier des réformes fiscales. Mais ce sont pour l'essentiel des enjeux provinciaux. La hausse des inégalités au Canada s'expliquerait notamment par la baisse du taux de syndicalisation (de 38% à 29 %) et donc l'affaiblissement des mécanismes collectifs de protection des travailleurs, à l'échelle des provinces.

Enfin, la question de la transparence du Canada en matière de discussions commerciales a été posée. Selon l'invité, l'UE apparaît beaucoup plus transparente que le Canada. En tant qu'observateur des négociations, les premières informations qu'il a pu se procurer provenaient des sites institutionnels européens. Il a également pu assister à des commissions parlementaires européennes. Au contraire, au Canada, les négociations sont tenues secrètes. Même les Etats-Unis sont plus transparents, notamment vis-à-vis du Congrès, qui, après la fin du « *fast track* », pourra amender l'accord article par article.

Les provinces sont également très peu impliquées dans les négociations commerciales pour des raisons idéologiques : la politique étrangère est un monopole fédéral. Au niveau électoral, les accords commerciaux ont peu d'impact sur les représentants des provinces. Ils sont souvent sous-informés.