

L'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne : Défis pour le fédéralisme canadien



Patrick Fafard et Patrick Leblond

École supérieure d'affaires publiques et internationales
Université d'Ottawa

Depuis 2009, le Canada négocie un accord économique et commercial avec l'Union européenne (UE). Cet accord est dit global parce qu'il touche non seulement les barrières tarifaires, mais également les barrières non tarifaires comme les différentes normes et réglementations régissant la production et la nature (forme, contenu, qualité, etc.) des biens et services offerts au Canada et en Europe. En fait, l'Accord économique et commercial global (AECG) se veut un accord de libre-échange de « deuxième génération » parce qu'il vise principalement à réduire, sinon éliminer, les barrières au commerce et à l'investissement que nous pourrions qualifier d'indirectes (pour leur part, les tarifs et quotas sont des barrières de nature directe). S'il est conclu, l'AECG serait la première entente du genre entre des pays riches et servirait fort probablement de modèle à l'échelle internationale. Cependant, l'AECG représente aussi des défis importants pour le fédéralisme canadien.

En raison de sa nature globale, l'AECG a comme caractéristique particulière de toucher à plusieurs champs de compétence provinciale (partagée ou non avec le gouvernement fédéral). Par exemple, l'AECG couvre des domaines comme l'énergie, l'environnement, l'éducation, les transports, la science et la technologie, etc. De plus, il tient entre autres à encourager la mobilité de la main-d'œuvre entre le Canada et l'UE, ce qui implique la reconnaissance des compétences professionnelles obtenues de part et d'autre de l'Atlantique. Il vise également à éliminer la discrimination envers les entreprises étrangères, en faveur d'entreprises locales, lors de l'octroi de contrats publics par des gouvernements provinciaux et municipaux (ces derniers étant sujets à des lois provinciales). Le gouvernement fédéral canadien et l'UE sont signataires

Ce bulletin est publié par



L'IDÉE FÉDÉRALE

**Réseau québécois de réflexion
sur le fédéralisme**

11-38, Place du Commerce, bureau 189
Montréal (Québec) H3E 1T8
Téléphone : 514 889-1499
www.ideefederale.ca
info@ideefederale.ca

Le Canada et l'UE tentent d'approfondir leurs relations économiques et commerciales depuis la signature de l'Accord-cadre pour la coopération commerciale et économique en 1976

d'une entente à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), soit l'Accord plurilatéral sur les marchés publics, qui stipule que les contrats publics se doivent d'être accordés sans égard à la nationalité de l'entreprise qui a répondu à l'appel d'offre. Cependant, les provinces et territoires canadiens sont exemptés de cette entente, ce qui n'est pas le cas pour les gouvernements régionaux ou locaux au sein de l'UE.

Le Canada et l'UE tentent d'approfondir leurs relations économiques et commerciales depuis la signature de l'Accord-cadre pour la coopération commerciale et économique en 1976. Cependant, ce n'est vraiment que depuis une quinzaine d'années que les deux parties mettent en place des accords, de nature limitée, pour réaliser les objectifs de l'Accord-cadre.¹ À l'automne 2005, le Canada et l'UE tentèrent de pousser plus loin les liens économiques et commerciaux qui les unissent en engageant des négociations relatives à un Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement (ARCI). Cet accord devait aller au-delà « des considérations classiques relatives à l'accès aux marchés, car il prendra en compte les enjeux à venir, par exemple la nécessité d'une coopération plus étroite sur les questions touchant la réglementation » (Gouvernement du Canada 2005, p. 25). Par sa nature, un tel accord impliquait donc les provinces et territoires. Cependant, ces derniers se préoccupaient peu de ces négociations, étant plutôt focalisés sur celles concernant le Programme de Doha. C'est apparemment en bonne partie pour cette raison que les négociations de l'ARCI furent rapidement suspendues en mai 2006 (Kukucha 2011, p. 131).

Lorsqu'est venu le temps de lancer les négociations de l'AECG (le successeur de l'ARCI), sans surprise, l'UE a demandé au Canada que les provinces (et territoires) participent activement aux négociations, de façon à ce que leur rôle aille au-delà de la simple consultation. La raison en est bien simple : si les provinces ne sont pas de la partie, elles auront alors beau jeu de dire que l'AECG ne les concerne pas et qu'elles ne sont donc pas engagées à respecter son contenu, tout particulièrement les éléments qu'elles n'aiment pas, car ils imposent des coûts économiques et, surtout, politiques trop élevés. En conséquence, les Européens ne voulaient pas dépenser temps et énergies à négocier un accord qui en fin de compte ne serait mis en œuvre que partiellement. Sans la participation entière des provinces aux négociations de l'AECG et leur engagement (pour l'instant politique) à respecter le contenu de l'accord, la libéralisation des échanges économiques entre le Canada et l'UE continuerait sans doute de n'être qu'un vœu pieux dans le cœur de quelques politiciens, fonctionnaires et gens d'affaires.

Malgré un historique de consultations entre Ottawa et les gouvernements provinciaux lors de la négociation d'ententes de libre-échange, notamment avec les États-Unis, c'est la première fois au Canada qu'il y a une participation directe des provinces à des négociations internationales en matière de commerce et d'investissement. Plusieurs voient cela comme un signe positif pour les relations intergouvernementales et le fédéralisme : la fédération canadienne « marche » ! En effet, il faut se réjouir du fait que les provinces ont un mot important à dire dans le cadre de négociations internationales dont

¹ Depuis 1997, le Canada et l'UE ont signé les accords commerciaux bilatéraux suivants : Accord de coopération et d'assistance mutuelle en matière de douanes (1997), Accord de reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité (1998), Accord vétérinaire (1999), Accord sur la concurrence (1999), Accord sur le commerce des vins et spiritueux (2003), Accord de transport aérien global (2009).

Si on se limite à faire signer un document politique aux provinces, alors on peut douter de la valeur légale d'un tel document et des garanties qu'il offre à l'UE et ses entreprises.

le contenu les touche directement et sur lequel elles sont constitutionnellement compétentes. Cependant, le vrai défi pour le fédéralisme canadien n'est pas tant d'inclure les provinces au sein des négociations avec l'UE, mais plutôt de s'assurer qu'elles participent activement à la finalisation de l'accord et à sa mise en œuvre, et ce, afin qu'elles respectent les engagements qu'elles auront pris vis-à-vis le gouvernement fédéral et l'UE.

Pour l'instant, c'est loin d'être clair dans la tête des gens autour de la table des négociations comment on va faire pour que les provinces se conforment à l'AECG en harmonisant leurs normes et réglementations et en respectant les dispositions non discriminatoires de celui-ci. Par exemple, les provinces vont-elles ratifier légalement l'accord à titre de parties prenantes au même titre que le gouvernement fédéral ? Ou vont-elles simplement signer un document à caractère politique, mais sans vraie valeur légale, où elles s'engagent à respecter l'AECG ? Comme c'est le gouvernement fédéral qui possède la compétence constitutionnelle de signer des accords internationaux au nom du Canada, il est fort douteux que celui-ci accepte que les provinces soient cosignataires de l'accord, d'autant plus que par le fait même celles-ci obtiendraient un droit de veto.

Si on se limite à faire signer un document politique aux provinces, alors on peut douter de la valeur légale d'un tel document et des garanties qu'il offre à l'UE et ses entreprises. Dans un tel cas, le gouvernement fédéral demeurerait garant de toute dérogation à l'AECG. Cela veut dire qu'il serait légalement responsable vis-à-vis des Européens du non-respect de l'accord par les provinces et, en conséquence, devrait payer toute compensation qui serait jugée nécessaire par un panel d'experts dans le cadre d'un mécanisme de règlement des différends, comme c'est le cas actuellement avec l'ALÉNA. Il faut se rappeler que c'est en raison du chapitre 11 de l'ALÉNA que le gouvernement fédéral a finalement dû payer une somme compensatoire de 130 millions \$ à la compagnie forestière Abitibi Bowater suite à l'expropriation de certains actifs par le gouvernement terre-neuvien. Au minimum, on peut s'attendre à ce que l'AECG contienne des mesures similaires afin de protéger les entreprises européennes qui désirent faire affaires au Canada.

Une telle approche politique pourrait inciter les provinces à ne pas respecter les dispositions de l'AECG qui ne font pas leur affaire. Qui plus est, la faiblesse de ce genre d'accord fait en sorte que les gouvernements ultérieurs pourraient trouver plus facile de ne pas respecter les engagements pris par leurs prédécesseurs. S'il y a un risque que divers éléments de l'AECG ne soient pas mis en place ou respectés, des entreprises, canadiennes et européennes, pourraient décider de ne pas s'engager économiquement. Cela réduirait alors la portée de l'AECG. Il est donc dans l'intérêt de tous de trouver un moyen d'intégrer formellement les provinces et territoires dans la ratification et, subséquemment, la mise en œuvre de l'accord.

Quoi faire, alors ? On pourrait envisager une rencontre formelle des premiers ministres pour conclure une entente fédérale-provinciale de « deuxième génération » qui dépasserait un simple accord politique. Même si le premier

En présumant que les provinces et territoires « approuvent » le texte final de l'AECG, la question de la ratification et, surtout, de la mise en œuvre demeure.

ministre Stephen Harper (comme c'était le cas pour Jean Chrétien) préfère éviter des rencontres multilatérales avec ses homologues provinciaux, il nous semble essentiel qu'une série de rencontres ministérielles aient lieu afin de développer une approche qui permettra aux gouvernements provinciaux et territoriaux d'avoir leur mot à dire sur le texte final de l'AECG. Autrement, compte tenu des engagements qu'on demande aux provinces et territoires, il est difficile de croire que des rencontres entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux au sein du fameux « Comité c-commerce » seront politiquement et légalement suffisantes.

En présumant que les provinces et territoires « approuvent » le texte final de l'AECG, la question de la ratification et, surtout, de la mise en œuvre demeure. Si Ottawa maintient son seul pouvoir de signer des accords commerciaux internationaux, alors une entente parallèle entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux serait avantageuse afin d'établir clairement les droits et obligations de chacun des niveaux de gouvernements dans la mise en œuvre de l'accord. Une telle entente viendrait s'ajouter à l'adoption d'une loi de mise en conformité (des lois existantes) par les assemblées législatives provinciales et territoriales. Autrement, rien ne lie les provinces et territoires devant le gouvernement fédéral et l'Union européenne quand vient le temps de respecter les engagements pris dans le cadre de l'AECG.

Une telle approche offrirait également une façon de promouvoir une discussion plus ouverte et transparente des avantages et des inconvénients d'une entente économique et commerciale avec l'Europe. Jusqu'à maintenant, en respectant les normes de négociations entre gouvernements, il y a eu très peu de débats publics sur l'AECG et son contenu. Un processus législatif dans tous les provinces et territoires pourrait combler cette absence d'échanges sur la place publique. Le risque, évidemment, c'est qu'une ou plusieurs provinces demandent à modifier (ou même refuser) l'entente après coup suite à des insatisfactions populaires, menées par certains groupes de pression. Cependant, si les gouvernements provinciaux et territoriaux ont bien fait leurs devoirs de consultation des différentes parties concernées lors des négociations, alors il ne devrait pas y avoir de surprise pour personne. Mais, pour ce faire, il est possible que le processus demande à être plus ouvert dès le départ.

En somme, même si le fédéralisme canadien a su trouver une façon efficace et informelle d'inclure les provinces et territoires dans les négociations de l'AECG, les vrais enjeux que sont la ratification de l'accord et sa mise en œuvre conforme par les provinces et les territoires demeurent toujours sans solutions apparentes. Si le Canada veut convaincre d'autres partenaires économiques internationaux de négocier des accords commerciaux de « deuxième génération » dans le futur, il se doit de trouver des mécanismes clairs et transparents afin que les provinces et territoires puissent s'engager formellement à respecter non seulement l'AECG mais également toute entente que le Canada signera à l'avenir. C'est alors qu'on pourra parler d'un vrai fédéralisme d'ouverture au Canada.

Références

Gouvernement du Canada, « Énoncé de politique internationale du Canada — Fierté et influence : notre rôle dans le monde (COMMERCE) », Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2005.

Christopher J. Kukucha, « Provincial pitfalls: Canadian provinces and the Canada-EU trade negotiations », dans Kurt Hübner (dir.), *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*, New York, Routledge, 2011, pp. 130-150.