

Cette note d'intervention est basée sur la dernière version du texte de l'entente négociée en plus de deux annexes constituant les offres révisées de l'Union européenne. Il s'agit de la quatrième publication de l'IRÉC portant sur l'AÉCG Canada-UE.

SOMMAIRE

Introduction

1. Les offres

2. Le Québec trouvera-t-il son intérêt?

2.1 L'accès à un marché de 500 millions de consommateurs

2.2 La mobilité de la main-d'oeuvre

2.3 La « réciprocité d'accès » aux marchés publics

2.4 Une augmentation des investissements directs étrangers

Conclusion

Dernières offres dans le cadre de l'AÉCG Canada-UE

Le Québec fera-t-il les frais d'une entente déséquilibrée?

Alexandre Maltais*

Introduction

Après plus de trois ans de pourparlers, un accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne devrait être conclu très bientôt, peut-être avant l'été 2012. De forts signaux de la part des responsables politiques semblent indiquer que les derniers éléments de discordance sont sur le point d'être résolus. Cependant, plusieurs acteurs de la société civile, des syndicats, ONG, organismes dans but lucratif et autres associations, ont exprimé des inquiétudes quant à la protection des acquis sociaux, des services publics, de la gestion de l'eau et de la diversité culturelle.

Dans une précédente intervention, l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) avait dévoilé et analysé les offres canadiennes à l'UE, à partir d'un document qui avait fait l'objet d'une fuite. Les résultats de cette analyse confirmaient certaines craintes, dont le flou subsistant autour de l'exception culturelle. Par la suite, questionné par des journalistes, le premier ministre Jean Charest a refusé d'exclure l'hypothèse de libéraliser des marchés publics québécois¹. En fait, les « coûts » de cet accord semblent de plus en plus identifiés et certains. En contrepartie, les avantages que comporterait cette entente demeurent diffus, voire flous, principalement en raison de la non-transparence des négociations. Sans connaître les offres européennes, il nous avait été impossible de bien cerner les concessions du côté adverse et de confirmer l'atteinte des objectifs « offensifs » des négociateurs québécois et canadiens.

Or, l'IRÉC a récemment obtenu copie des derniers documents de travail des négociateurs, datés de février 2012. Les nouveaux éléments qu'ils contiennent permettent une investigation au moins sommaire des offres de la Commission européenne. Cette note d'intervention comportera deux parties. Dans un premier temps, nous présenterons brièvement les dernières offres de l'Union européenne. Puis, dans un deuxième temps, nous répondrons aux principaux arguments des promoteurs de cet accord de libre-échange à la lumière de ces nouvelles informations.

1

Les offres de l'Europe

Depuis le début des négociations, les responsables politiques ont fait le choix d'utiliser la méthode de la liste négative, c'est-à-dire que pour qu'un secteur soit protégé ou exclu du traité, 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. Par conséquent, les offres de chacune des parties consistent à une liste de réserves à l'ac

1. Éric Desrosiers, « Libre-échange Canada-Europe – Les opposants ont trouvé de quoi nourrir leurs inquiétudes », LeDevoir.com (Montréal), 26 janvier 2012, En ligne : <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/341072/libre-echange-canada-europe-les-opposants-ont-trouve-de-quoi-nourrir-leurs-inquietudes>



cord, les secteurs qui demeureront protégés.

Les documents de négociations témoignent de la volonté de l'Europe de protéger de nombreux secteurs. La délégation européenne n'a pas hésité à poser ses conditions et à formuler des réserves : dans ses offres de février 2012, on retrouve 144 pages de réserves portant sur les mesures existantes en plus de 98 pages supplémentaires contenant les réserves qui portent sur les futures mesures. Ces dernières ont pour objectif de protéger la capacité des États membres et de l'UE à prendre de nouvelles mesures législatives. Il est à noter que chacun des États a ajouté des réserves additionnelles à celles de l'UE.

Par exemple, pour calmer les craintes concernant la privatisation de l'eau, les délégués européens ont déposé une réserve sur la « collecte, purification et distribution d'eau » qui prévoit que les gouvernements pourront adopter n'importe quelle mesure ayant trait à la gestion de l'eau, exception faite du traitement des eaux usées. En l'incluant dans l'Annexe II, qui porte sur les « futures mesures », les Européens conserveront l'espace de politique publique nécessaire pour réglementer la gestion de l'eau selon leurs besoins dans l'avenir. Une demande de ce genre, c'est-à-dire le retrait des services des eaux des négociations² est d'ailleurs portée ici par plusieurs organisations comme, par exemple, la Coalition Eau Secours. Pourtant, on ne trouve pas de réserve semblable dans les offres du Canada et des provinces³.

Il en va de même en matière de services alors que l'UE a formulé des réserves pour protéger ses services publics. En matière de santé, d'éducation et de services sociaux, les membres de l'Union refusent de laisser la porte ouverte aux acquisitions étrangères d'institutions publiques fournisseuses de services éducatifs, sociaux ou de santé. En effet, les États conserveront le droit d'interdire ou de limiter la présence étrangère dans les conseils d'administration des entreprises agissant dans ces secteurs. Certains États, comme l'Italie, ont pris soin de spécifier les conditions en matière d'investissement dans les services d'éducation pour limiter la création d'universités privées.

Les Européens ont également pris soin d'inclure plusieurs autres réserves concernant la santé et les services sociaux, dont l'une en particulier visant à assurer aux États la capacité de prendre toutes mesures touchant l'établissement des fournisseurs de services qui violeraient les principes de traitement national et de libre accès au marché. En termes clairs, il s'agit des hôpitaux, des services ambulanciers ou de santé à domicile. La vente de biens pharmaceutiques, médicaux et orthopédiques ne sera pas non plus soumise aux règles de l'accord puisque l'UE se réserve le droit de limiter le nombre de fournisseurs et, ainsi, de contrôler l'offre dans le secteur.

Les offres des Européens contiennent également des réserves permettant de mettre certains monopoles publics à l'abri. Par exemple, les services postaux font aussi l'objet d'une réserve dans l'Annexe II qui prévoit que l'UE se réserve le droit d'octroyer les droits exclusifs des services de poste à un fournisseur unique.

Pour conclure, notons avec quelles précautions les représentants de l'Union européenne ont formulé ces réserves. Les négociateurs du Canada et du Québec ne devraient-ils pas s'en inspirer? Il est peu probable, étant donné les refus répétés du gouvernement du Québec, que nous ayons accès aux offres finales du Québec avant la conclusion des négociations. Nous ne pouvons qu'espérer qu'il y aurait un certain parallélisme en cette matière. Toutefois, il est possible d'évaluer, grâce à ces nouvelles informations, si le gouvernement atteindra les objectifs qu'il avait identifiés au début des négociations.

2

Le Québec trouvera-t-il son intérêt?

Lors d'un passage à l'Assemblée nationale à l'automne 2010, le négociateur en chef pour le Québec, Pierre-Marc Johnson, avait ciblé quatre objectifs, les « intérêts offensifs » pour le Québec soit, un accès au marché de l'UE par l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires, la mobilité des travailleuses et des travailleurs, la réciprocité d'accès aux marchés publics de l'UE et l'augmentation des investissements directs en provenance de l'Europe⁴. Il est opportun à ce moment-ci de se demander si le Québec atteindra ses objectifs compte tenu des concessions qu'il devra faire.

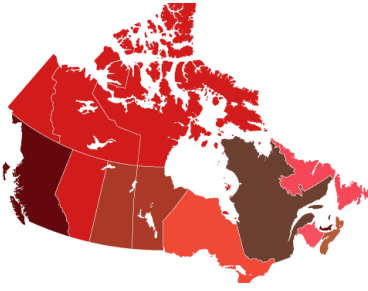
2.1 L'accès à un marché de 500 millions de consommateurs »

L'accès au marché européen est le principal argument des promoteurs de cette entente transatlantique. Celui-ci justifierait une réciprocité inégale, de plus grandes concessions de la part du Québec et du Canada. En fait, l'argument est un peu faible d'un point de vue économique. L'accès au marché européen relève davantage de la formule, de la rhétorique idéologique. D'abord, contrairement à ce qu'on sous-entend, le marché européen est loin d'être actuellement fermé. L'UE est déjà le deuxième partenaire commercial du Canada, après les États-Unis.

2. Eau Secours! Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau et Syndicat canadien de la fonction publique, Rapport et recommandations sur l'Accord économique et commercial global (AÉCG) entre le Canada et l'Union Européenne, 29 avril 2011. Disponible en ligne : <http://eausecours.org/esdossiers/aecg.pdf>

3. Offres préliminaires datant du mois d'octobre 2011

4. Pierre Marc Johnson, « Le nouvel espace économique du Québec. Accord de partenariat économique global entre le Canada et l'Union européenne ». Commission des institutions, Assemblée nationale du Québec, 6 octobre 2010, p 10.



Selon les documents publiés avant le début des négociations, les principaux avantages de l'accord ne se trouveraient pas en éliminant les tarifs douaniers sur les biens :

« En moyenne, les tarifs sur les biens échangés entre l'UE et le Canada sont moins élevés, en raison principalement de la baisse progressive des tarifs à l'échelle multilatérale. En 2007, après pondération selon les échanges, les produits canadiens faisaient l'objet d'un tarif moyen de 2,2 % à l'accès au marché de l'UE, alors que les produits de l'UE faisaient face à un tarif comparable, soit de 3,5 %, à l'accès au marché canadien ».⁵

Plus précisément, le Canada avait pour objectif d'obtenir des concessions de la part des Européens sur les produits qui sont particulièrement tarifés, surtout les produits agroalimentaires tels que le bœuf (407,8 %), le porc (37,5 %) et le maïs⁶. Or, selon une note d'information adressée aux responsables politiques européens, aucune avancée n'a été faite sur ces enjeux.

2.2 La mobilité de la main-d'œuvre

Pour le premier ministre Charest, la mobilité de la main-d'œuvre a une grande importance dans les négociations avec l'Union européenne. Pour lui, une mobilité accrue des travailleurs bénéficierait au Québec, notamment dans le cadre de ses projets comme le Plan Nord.

Dans le brouillon d'accord, on retrouve effectivement un sous-chapitre portant sur « l'admission temporaire de personnes pour affaires ». À l'instar du Chapitre 16 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), ce sous-chapitre établit les principes guidant son application en plus de lister les obligations des parties. Une différence notable tient dans une proposition de l'UE pour étendre le champ d'application de ce sous-chapitre à l'établissement des travailleuses et des travailleurs. Pour l'instant, les textes semblent incomplets et les propositions des deux parties laissent supposer que plusieurs éléments ne font pas l'objet de consensus.

Évidemment, même dans l'hypothèse d'une entente large en matière de mobilité des travailleurs, plusieurs obstacles demeureront. Par exemple, de nombreuses réserves ont été déposées par chacun des membres de l'UE afin de limiter l'arrivée de professionnels dans le domaine médical, de la médecine dentaire, et de la pratique du droit.

Par ailleurs, une note d'information à l'attention des responsables européens dont l'IRÉC a obtenu copie indique que ces avancées en matière de mobilité de la main-d'œuvre sont conditionnelles à de plus grandes concessions du côté du Canada. Une entente ne sera pas possible tant que les discussions sur l'accès au marché canadien n'auront pas abouti. Il semble donc que le projet du premier ministre du Québec force les négociateurs à faire davantage de concessions.

2.3 La « réciprocité d'accès » aux marchés publics

En matière de marchés publics, on avance deux arguments pour céder aux pressions des Européens. Premièrement, le ministre du Commerce international, Ed Fast, répète sur toutes les tribunes que la conclusion de cet accord permettra aux entreprises canadiennes de participer aux appels d'offres des gouvernements européens, d'avoir accès à des contrats publics qui représenteraient plus de 2300 milliards d'euros par année selon le ministre⁷. Pourtant, cet argument ne tient pas la route pour une raison simple : les communautés européennes sont déjà parties à l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP)⁸. Cet accord conclu à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) impose aux parties, dont le Canada,⁹ d'ouvrir leurs marchés publics afin de bénéficier de la réciprocité. Selon les chiffres de la Commission européenne, plus de 312 milliards d'euros de contrats publics¹⁰ sont ouverts à la concurrence étrangère¹¹. Il n'est donc pas exact de dire que les entreprises québécoises auront davantage accès aux marchés publics de l'Europe.

Deuxièmement, quelques intervenants ont avancé l'argument selon lequel l'ouverture des marchés publics québécois permettrait de faire des économies substantielles sur les dépenses gouvernementales. Par respect pour les contribuables, le gouvernement devrait donc libéraliser ses marchés publics. Encore une fois, l'argument induit en erreur. Actuellement, rien n'empêche le gouvernement du Québec de permettre aux entreprises étrangères de participer à un appel d'offres. L'AEÉC abolirait simplement la possibilité, pour les entités adjudicatrices, de

5. Commission européenne et Gouvernement du Canada, Évaluation des coûts et avantages d'un partenariat économique plus étroit entre l'Union européenne et le Canada, 2009, p. 191.

6. Ibid., pp 40.

7. Éric Desrosiers, « Libre-échange Canada-Europe – Le Canada gagnera à ouvrir ses marchés publics : Le ministre du Commerce international tente de calmer certaines craintes », LeDevoir.com (Montréal), 29 février 2012, En ligne : <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/343883/libre-echange-canada-europe-le-canada-gagnera-a-ouvrir-ses-marches-publics>

8. Organisation Mondiale du Commerce, « Note d'information : L'Accord sur les marchés publics (AMP) » En ligne : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min11_f/brief_gpa_f.htm.

9. Comme nous l'avons expliqué dans un rapport de recherche, le Canada a posé une réserve excluant l'application de l'accord aux entités subfédérales.

10. Ce montant représente 84% des marchés publics au-dessus de la valeur seuil de l'AMP. L'AEÉC Canada-UE proposera certainement des seuils très semblables sinon identiques.

11. Commission européenne, Commerce, croissance et affaires mondiales : La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020, 2011, Disponible en ligne : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146954.pdf, pp 32.



faire exclusivement appel à des fournisseurs locaux.

2.4 Une augmentation des investissements directs étrangers¹²

La question de l'investissement dans le cadre de cet accord économique et commercial global fait l'objet d'une attention particulière des deux côtés de l'Atlantique. Au Québec et au Canada, plusieurs voix se sont élevées contre la création d'un autre « Chapitre 11 », en référence au chapitre portant sur l'investissement dans l'ALENA. Du côté européen, les craintes d'importer les problèmes causés par ce fameux chapitre sont d'autant plus fortes que les partenaires se sont entendus pour négocier sur la base du modèle de traité d'investissement nord-américain.

L'objectif d'inclure un chapitre sur l'investissement dans un traité bilatéral est double. Premièrement, cela permet à un État de protéger ses investisseurs à l'étranger. C'est le principal objectif des États « exportateurs de capitaux » dont les nationaux investissent dans des pays en développement. Or, ce n'est pas du tout l'objectif du Québec. Deuxièmement, en concluant un tel accord, un État veut attirer davantage d'investissements étrangers en offrant des garanties accrues. C'est ce que le gouvernement du Québec cherche, surtout dans le cadre du Plan Nord.

S'il est absolument certain que les investisseurs européens bénéficieront d'une protection renforcée, rien ne garantit que le Québec accueillera davantage d'investissements directs à l'étranger (IDE) en provenance de l'UE. Comme nous l'avions déjà souligné dans un rapport de recherche précédent, d'autres facteurs sont beaucoup plus déterminants, notamment, les politiques gouvernementales, les conditions économiques locales et le climat politique¹³. Au final, il faut bien mesurer les avantages et les inconvénients d'un tel accord, et ne pas le considérer comme une panacée, comme le fait le gouvernement du Québec en ce moment.

Conclusion

L'étude des offres déposées par la Commission européenne est éclairante. Elle permet de constater que l'Union européenne prend au sérieux les risques les plus graves de cet accord. Les négociateurs ont limité ces risques en déposant les réserves nécessaires entre autres, en ce qui a trait à la gestion de l'eau, de santé, de l'éducation et des services publics. Il est surprenant que le Canada et le Québec n'aient pas déposé de réserves semblables, du moins dans les offres d'octobre 2011. Les responsables politiques peuvent tenter de rassurer la population en affirmant que la gestion de l'eau, par exemple, est exclue, mais alors pourquoi ne pas formuler une réserve? L'expérience de l'ALENA montre qu'il n'est pas souhaitable de laisser l'interprétation des dispositions du traité aux tribunaux d'arbitrage.

Par ailleurs, on peut se questionner sur l'atteinte des objectifs du Québec dans ces négociations. Il est faux d'affirmer que les entreprises québécoises auront accès à un nouveau marché de 500 millions de consommateurs puisqu'il est déjà largement ouvert. Il semblerait que les produits lourdement tarifés le demeureront et que le niveau général des taxes douanières, déjà peu élevé, ne baissera que légèrement. Il est difficile de voir comment nos entreprises pourraient tirer profit de l'ouverture des plus importants marchés publics européens, déjà accessibles à 84 %. En contrepartie, il est probable que nos entreprises perdent de précieux contrats du gouvernement si ce dernier accepte de se plier aux exigences des Européens. La section sur la mobilité de la main-d'œuvre peut être prometteuse, mais il faudra attendre la fin des négociations pour en arriver à une entente. Finalement, en matière d'investissements directs étrangers, il faut rappeler qu'un tel accord n'aurait qu'un impact limité sur l'arrivée de nouveaux capitaux.

On ne doit pas faire dans l'angélisme sous prétexte que « l'Europe n'est pas les États-Unis ». Les responsables politiques font preuve d'une naïveté inquiétante en faisant la promotion de cette entente. Il ne suffit pas de dire que nous négocions un accord « de deuxième génération », sans trop en connaître les implications. Le gouvernement du Québec doit faire une analyse rigoureuse et objective des avantages et des inconvénients de l'AEÉCG avant d'accepter de le ratifier et de le mettre en œuvre. Il faudra également qu'il se questionne sur son rôle dans ces pourparlers. Est-il possible que cette place réservée aux provinces n'ait été qu'un prétexte pour faire davantage de concessions dans les champs de compétences du Québec? La question se pose.

12. Pour une analyse plus complète du chapitre sur l'investissement dans l'AEÉCG Canada-UE, voir: Alexandre L. Maltais, L'investissement dans l'Accord économique et commercial global Canada-Europe et ses conséquences sur le Québec. Rapport de recherche de l'IRÉC. Montréal : Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC), 2011, 39 p.

13. Voir notamment : Jeswald W. SALACUSE et Nicholas P. SULLIVAN, « Do BITs Really Work?: An Evaluation of Bilateral Investment Treaties and their Grand Bargain », Harv ILJ, vol. 46, no 1, 2005, p. 96.

NOTE D'INTERVENTION DE L'IRÉC

Numéro 15 / Mars 2012
Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal, Québec 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.