

Hors série

Rapport évolutif - Essai

Les négociations Canada - Union européenne en vue de la conclusion d'un nouvel accord économique : une démarche difficile

Christopher Malone



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

AVANT-PROPOS

J'ai eu la chance de commencer ma carrière de diplomate à l'étranger sous le regard bienveillant de M. Marcel Cadieux, alors ambassadeur du Canada auprès des Communautés européennes, à Bruxelles, en 1976. Ce grand serviteur de l'État fédéral canadien avait alors le mandat d'assurer la mise en œuvre du premier accord-cadre entre le Canada et les Communautés européennes deux entités dont l'avenir semblait des plus rayonnants, à ce moment-là. Quoi de plus stimulant pour un jeune que de contribuer à cette tâche!

Aussi, lorsque le directeur du LEPPM, le professeur Paul-André Comeau, m'invita à me pencher sur l'état actuel des relations entre le Canada et l'Union européenne, au moment où les négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange tiraient à leur fin, j'acceptai d'emblée sa proposition. Il est, en effet, rare que l'on ait l'occasion de prendre du champ et de réexaminer dans les conditions de travail privilégiées du Laboratoire, l'évolution d'un projet auquel on s'est attaché de longue date. Les résultats de cette réflexion se trouvent consignés, sous forme d'essai, dans les pages qui suivent. Le contenu de cet essai relève strictement de ma responsabilité, bien entendu. Mes propos ne peuvent être attribués ni à l'ENAP, encore moins au ministère des Relations internationales, de qui je relève toujours.

En terminant, je tiens à remercier chaleureusement MM. Carl Grenier et Paul-André Comeau de leurs commentaires et appui tout long de la rédaction du texte; sans eux, ce dernier n'aurait pas vu le jour. Mes remerciements aussi à Mme Karine Plamondon pour son intervention, indispensable à la réalisation de ce projet.

Québec, le 11 octobre 2011 *

* Ce texte a été rédigé avant la tenue de la Neuvième session de négociations.

Sigles et Acronymes

AECG /CETA	Accord économique et commercial global /Comprehensive Economic and Trade Agreement
AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	Accord de libre – échange (Canada et États-Unis)
ALENA	Accord de libre-échange du nord de l'Amérique
AMI	Accord multilatéral sur les investissements
ARCI	Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement
CERT	Canada Europe Round Table for Business / Table-ronde Canada/Europe
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
JCC	Joint Committe on Coopération /Comité mixte de coopération Canada/ UE
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (Québec)
MRI	Ministère des Relations internationales (Québec)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONU	Organisation des Nations-Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique nord
UE	Union européenne
ZLÉA	Zone de libre échange des Amériques

Introduction

Alors que la plupart des Québécois se préoccupaient de l'arrivée des vacances estivales, une équipe assez pléthorique de négociateurs en provenance d'Ottawa retrouva à Bruxelles¹ une huitième fois, ses correspondants de la Commission européenne en vue de cerner les contours d'un éventuel accord économique d'un type nouveau entre le Canada et l'Union européenne (UE). Comme c'est souvent le cas pour des sujets aussi techniques qu'importants, les médias, de part et d'autre de l'Atlantique, accordèrent peu d'importance à l'événement. Le correspondant parlementaire du *Devoir* à Québec chercha bien à agiter un peu la mare en pleine période de vacances parlementaires en laissant entendre que les négociations étaient dans l'impasse, rien n'y fit, les esprits étaient ailleurs. Un communiqué en langue de bois certifiée en provenance du ministère des Affaires étrangères canadiennes fit état de « progrès », alors que Bruxelles mentionna simplement par déclaration « en passant » du bureau du porte-parole que la rencontre avait eu lieu².

Il n'y a guère lieu de se surprendre de ce mutisme. Alors que les négociations constituaient l'aboutissement d'une démarche canadienne de plus d'un demi-siècle en direction de l'Europe, elles avaient été caractérisées, dès leurs débuts en 2009, par un déficit certain en termes de visibilité médiatique. Même dans les milieux universitaires, le fait que l'on discute de sujets nouveaux par rapport aux négociations commerciales classiques³ et que les provinces canadiennes soient assises à la table de discussion ne suscita qu'un intérêt limité. Un diplomate aussi chevronné qu'Allan Gottlieb, qui avait été au cœur des négociations en vue de la conclusion en 1988 du traité de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, a eu beau estimer que la signature d'un accord économique Canada-UE constituait un des objectifs vraiment stratégiques de la politique étrangère canadienne contemporaine, rien n'y fit. Les Premiers ministres des provinces, réunis en Conseil de la Fédération, à Vancouver (fin juillet), préférèrent manifestement s'intéresser aux perspectives commerciales avec l'Asie. Pendant ce temps, la couverture médiatique canadienne des relations avec l'Europe était surtout marquée par le dossier des menaces européennes de pénaliser les exportations de pétrole extrait des sables bitumineux de l'Alberta. Même dans une publication canadienne très spécialisée comme *Embassy*, le pénible dossier de l'imposition par le Canada de visas d'entrée pour les

¹ Alors que le Canada arrive souvent aux négociations commerciales, comme celles de Doha avec des équipes de plusieurs dizaines de personnes – comprenant observateurs provinciaux et des milieux d'affaires – cette fois-ci, la Commission délégua régulièrement plus de trente personnes à la table, face au Canada. À Doha, la délégation canadienne en novembre 2001, (l'auteur en faisait partie) remplit un Airbus A-310 des Forces canadiennes.

² Aucun communiqué ne figure d'ailleurs sur le site du porte-parole. La première réunion de négociations en juin 2009 avait donné lieu à un long communiqué d'Ottawa : <http://nouvelles.gc.ca/web/article-oifra.do?m=index&nid=457999>. La Commission signala toutefois, dans un document synthèse de juin 2011, que les négociations « avaient bien progressé ». Voir le document papier de la Commission en date du 10 juin 2011, intitulé *EU Trade : Overview of FTA and other Trade Negotiations*, disponible sur le site de la Direction générale du Commerce international (ex DG-I).

³ Les sujets dits de Singapour, sujets que l'on retira de l'ordre du jour de Doha à cause d'affrontements nord-sud, le plus souvent d'intérêt pour les pays du Nord, en plus de plusieurs autres abordés pour des raisons bilatérales – les pêches par exemple.

ressortissants tchèques eut, par moments, autant de visibilité que le contenu de la dernière séance des négociations canado-européennes.

Il est vrai que le contenu des négociations n'avait pas de quoi fouetter l'ardeur des journalistes, une fois la décision prise, en marge du Sommet francophone de Québec, en octobre 2008, de s'y engager. Politiques de concurrence, achat des entités subnationales, barrières agricoles et règlements phytosanitaires, encadrement des investissements, voilà des questions bien arides à première vue. Des groupes de pression, des milieux économiques avaient plaidé largement en faveur des négociations, des hommes politiques avaient prononcé de multiples discours en ce sens; des groupes altermondialistes avaient dénoncé, pour leur part, l'abandon de souveraineté. L'honnête citoyen en quête d'informations utiles et compréhensibles s'est trouvé bien mal servi au cours des deux dernières années. Et ceci, encore plus en Europe qu'au Canada; même dans les pays traditionnellement liés au Canada, comme la Grande-Bretagne et la France. Le sujet était pratiquement inexistant dans les médias et à peine plus visible dans les rencontres de chercheurs et d'hommes d'affaires.

L'idée d'un partenariat avec la nouvelle Europe, issue de différents traités à partir de 1957, a d'abord été valorisée dans le cadre du réexamen de la politique étrangère canadienne engagée par Pierre-Elliott Trudeau à son arrivée au pouvoir en 1968⁴. Cet exercice aboutit à l'adoption de la stratégie dite de la « Troisième option » en 1972⁵, dont l'axe majeur était la recherche d'un rapprochement avec l'Europe pour équilibrer le poids désormais menaçant, pour la souveraineté canadienne, de la relation avec les États-Unis. Cette politique, adoptée dans le contexte de la Guerre froide, pouvait s'appuyer sur des relations bilatérales traditionnellement assez fortes avec certains membres de la Communauté européenne et un engagement militaire soutenu du Canada en Europe, à partir de 1939.

Mais en 2011, quatre décennies plus tard, la place du Canada dans le monde a profondément changé et les objectifs politiques du gouvernement en place aussi. M. Trudeau faisait de sa politique étrangère un élément central de sa démarche d'ensemble, M. Harper ne paraît généralement intéressé que par des questions de politique intérieure.

Il paraît légitime à cet égard de parler de paradoxe, s'agissant de la quête d'un partenariat avec l'UE de la part de gouvernements, ceux de MM.Trudeau et Harper, aussi éloignés dans le temps et motivés d'objectifs externes aussi différents. Paradoxe aussi s'agissant de la poursuite d'un objectif doté d'une aussi faible visibilité politique au Canada qu'en Europe depuis 1976. Dans ces conditions, on peut être amené à se poser la question suivante: peut-on penser de manière réaliste que Bruxelles et Ottawa parviendront à conclure un accord significatif à l'intérieur des délais qu'ils se sont fixés, c'est-à-dire fin 2011⁶, ou peut-on penser que la démarche canadienne s'apparentera à une véritable quête du Graal à travers les décennies des XX^e et XXI^e siècles?

⁴ Julien, Claude. 1965. *Le Canada, dernière chance de l'Europe*, Paris, Denoël.

⁵ Gouvernement du Canada, 1972. « Europe » in *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.

⁶ On sait en fait que les négociateurs se sont résignés à ce que les tractations se poursuivent en 2012.

Ce rapport abordera, dans un ordre plutôt chronologique, les éléments suivants: tout d'abord, un rapide survol des relations entre le Canada et l'Union européenne depuis la signature de leur première entente majeure en 1976, jusqu'à l'échec des négociations de 2004-2006 en vue de la signature d'un nouvel accord économique; l'initiative du Premier ministre dans l'espoir de relancer le partenariat économique sur de nouvelles bases, en 2006-2007; une description, forcément sommaire, des nombreux enjeux des négociations en cours, en 2011; enfin, une tentative de prévision de ce qui pourrait survenir, au cours des prochains mois, dans ce dossier majeur pour les relations internationales du Québec et du Canada ⁷.

I – Une relation contrariée

On oublie facilement au Québec et au Canada que la réaction initiale du gouvernement canadien, lors de la signature du Traité de Rome, en fut une d'hostilité. Le gouvernement conservateur de John Diefenbaker, très attaché au lien avec l'ancienne mère-patrie britannique⁸, s'aligna sur les positions de Londres et fit état de craintes devant les pertes de marché possibles, notamment dans le secteur agricole⁹. Le Canada fut pourtant le premier pays non-européen à établir, dès 1958, une représentation auprès des Communautés européennes. Un petit accord en matière d'énergie nucléaire fut bien signé en 1959, mais Ottawa attendit longtemps avant de prendre pleinement conscience de la signification historique de l'évolution en cours en Europe de l'Ouest¹⁰.

D'autres questions, reliées aux relations difficiles avec Washington et Paris, allaient dominer l'horizon diplomatique fédéral au cours des années 1960. C'est bel et bien le document issu d'un réexamen des prémisses de la politique étrangère canadienne, commandé par M. Trudeau à son arrivée au pouvoir, qui, pour la première fois, proposa les Communautés européennes comme partenaire privilégié de la diversification de la relation canadienne avec le monde extérieur. Il avait commandé ce document à son Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mitchell Sharp, parce qu'il était convaincu que la relation de plus en plus large et intense avec les États-Unis finirait par étouffer le Canada.

Il n'entre pas dans le cadre de cet essai d'essayer de rappeler toutes les dimensions historiques, géographiques, économiques, sociales et culturelles qui font des Communautés européennes, pour le Canada, un partenaire plausible, surtout à la fin des années 1960, la fin de la période

⁷ Voir Deblock, Christian et Michèle Rioux. 2011 « From economic dialogue to CETA – Canada's trade relationship with the European Union », *International Journal*, Vol. 66, n°1 (hiver) : 39-56. Voir aussi les travaux intéressants de Patrick Leblond sur la dimension financière de la relation, dans ce même numéro.

⁸ Diefenbaker rejeta en 1960, à l'instigation de la très timide Association canadienne des manufacturiers, une offre britannique de création d'une zone bilatérale de libre-échange. Pour la période d'avant 1976, voir : MacClaren, « Canada-EU Free Trade : A Building Block for Renewed Multilateralism », SPS Briefing Papers, School of Policy Studies, University of Calgary.

⁹ En vertu des dispositions pertinentes du GATT- l'article XXIV-6 - Ottawa et Bruxelles engagèrent une négociation qui aboutit à l'attribution d'un montant assez réduit à Ottawa au titre de dédommagement.

¹⁰ Diefenbaker en était encore, en 1958, à mettre ses espoirs dans une conférence économique du Commonwealth.

dite des « trente glorieuses » de l'après-guerre. Le fait est qu'il n'y en avait pas d'autres! Les pays non-alignés ne pouvaient d'aucune façon prétendre à ce rôle. Mais le déroulement lent et difficile des négociations qui se déroulèrent à partir de 1972 entre Ottawa et Bruxelles mit assez rapidement en lumière les très nombreuses difficultés sur le chemin de la concrétisation de nobles ambitions, partagées de part et d'autre.

Si le Canada avait formulé de manière assez explicite ses intentions et motivations, il n'en était pas de même du côté européen, à ce moment là. Tout au plus, pouvait-on deviner, à travers les propos des bureaucrates de la Commission chargés des négociations¹¹, que les Communautés européennes, en concluant éventuellement un accord formel avec le Canada, donnait substance à sa personnalité internationale, qui s'était manifestée jusqu'alors surtout dans la politique commerciale multilatérale, notamment au General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Dans la mesure où les deux parties convenaient que les questions devaient continuer d'être négociées surtout au Centre William Rappard, à Genève¹², les domaines qui pouvaient faire l'objet d'un accord étaient des plus limités, compte tenu des compétences restreintes des Communautés européennes d'alors. D'où le contenu du premier « accord cadre » de 1976¹³, sous forme d'une série de déclaration d'intentions vertueuses et de souhaits de coopération, agréments par la création d'un comité conjoint. Les observateurs du côté canadien ne pouvaient qu'être déçus, car un outil d'envergure aussi limitée n'apportait, de toute évidence, aucune solution concrète au problème de fond que posait la dépendance croissante du Canada envers les États-Unis. M. Trudeau lui-même ne s'y trompa pas, passant ses dernières années au pouvoir beaucoup plus à New Delhi et La Havane qu'à Bruxelles.

Son successeur, Brian Mulroney, hérita des résultats de la Commission Macdonald, créée par M. Trudeau, pour tenter de dégager des solutions en vue de régler les difficultés, prévisibles à long terme, de l'économie canadienne. L'exercice aboutit à la conclusion que le Canada n'avait d'autre choix, à court terme, que de conclure un accord de libre-échange (ALE) avec les États-Unis pour maintenir son accès à un marché qui conditionnait de plus en plus l'état de l'économie canadienne¹⁴. Malgré l'opposition historique du parti Conservateur à la « réciprocité »¹⁵, Brian Mulroney engagea rapidement des négociations en ce sens avec Washington. Le débat politique qui s'ensuivit et les problèmes politiques internes accaparèrent largement l'attention de M. Mulroney, durant le reste de son mandat. Le démantèlement du Mur de Berlin et ses nombreuses suites eurent bien pour effet de modifier profondément la nature des institutions européennes, réunies désormais au sein d'une « Union européenne » (UE). M. Mulroney n'y accorda pas grande attention.

¹¹ Le principal était le directeur pour l'Amérique du Nord à la DG-I, M. Hans Loewinck avec qui l'auteur en a parlé à l'époque.

¹² Siège du GATT, maintenant de l'OMC. On en était alors en plein *Tokyo Round*, qui dura de 1973 à 1979.

¹³ Le texte de l'accord est disponible www.canadainternational.gc.ca/eu-ue/commerce_international/agreements-accords.aspx?lang=fra&bview=d

¹⁴ Il faut se rappeler qu'entre la fin de la guerre et les années 1980, la part des exportations canadiennes aux États-Unis passa d'à peu près 50% à 75%, contribuant à la création du plus volumineux courant d'échanges bilatéraux au monde, à ce moment-là.

¹⁵ Terme utilisé dès le XIXe siècle au Canada pour désigner diverses formes de libre-échange avec les États-Unis.

Il décida, sans consultation préalable avec les Européens, de retirer le contingent militaire canadien d'Allemagne où il était installé depuis une quarantaine d'années¹⁶. Le Comité conjoint de coopération, créé par l'Accord-cadre de 1976, continua à se réunir; de nouveaux accords sectoriels furent signés, les uns après les autres, mais l'attention du public canadien fut plutôt attirée par le conflit venimeux des pêches qui opposa le Canada à l'Espagne, au milieu des années 90. Même le secteur culturel ne fut pas à l'abri de conflits¹⁷. Globalement, un consensus existait à cette époque : les problèmes de politique commerciale auxquels l'UE et le Canada étaient confrontés devaient trouver leur solution dans un cadre multilatéral : à l'OMC ou à l'OCDE.

Avant même la fin de la Guerre froide, le processus d'intégration européen avait eu pour résultat un élargissement considérable du champ des activités des institutions européennes et une évolution de celles-ci qui privilégiait un champ sans cesse élargi de la coopération intergouvernementale, ce qui commandait la gestion des questions de nature de plus en plus politique¹⁸. Aux côtés du Marché unique et de la politique commerciale communautaire se profilait, à partir de la fin des années 1970, une union monétaire, qui allait aboutir à l'introduction de l'euro, en 2002. L'Acte unique de 1986 et le Traité de Maastricht, signé en 1992, firent de l'UE un ensemble autrement plus puissant et actif sur la scène mondiale que la communauté presque exclusivement économique avec laquelle le Canada avait conclu l'accord-cadre de 1976.

Malgré son peu d'intérêt pour les questions européennes, M. Mulroney signa, avec les dirigeants européens, une « Déclaration transatlantique », en 1990, qui mit en place un dialogue annuel au plus haut niveau, sous forme de sommet entre Ottawa et Bruxelles. Ce dialogue devait revêtir un caractère beaucoup plus politique que les rencontres annuelles prévues dans l'accord de 1976¹⁹. Les chefs d'État et de gouvernements ne sauraient se satisfaire de l'agenda technique qu'abordaient les bureaucrates dans le cadre du Comité mixte de coopération (connu sous son acronyme anglais de JCC).

La mise en œuvre des deuxième et troisième piliers de Maastricht (surtout la politique de coopération intergouvernementale) dans des domaines comme l'immigration, la justice, la présence commune sur le terrain dans des opérations comme celles de l'OTAN ou de l'ONU, en ex-Yougoslavie, et l'implantation des politiques d'aide au développement en Afrique où l'Union était devenue la plus importante donatrice, furent à l'origine d'un nouvel élargissement des champs de dialogue et d'action commune. Lors de l'adoption, au sommet d'Ottawa, en 1996, d'une « Déclaration politique » sur les relations réciproques, les deux parties convinrent d'une nouvelle liste de sujets se prêtant désormais au dialogue. La liste des accords sectoriels sur des

¹⁶ L'important engagement canadien en ex-Yougoslavie, au début des années 1990, camoufla un temps ce retrait global.

¹⁷ Le dossier Polygram vient à l'esprit. Au Québec, les éditeurs français n'étaient pas très heureux de la politique du livre du gouvernement du Parti québécois.

¹⁸ Touchant des domaines comme la justice, la sécurité et la lutte anti-terroriste, l'immigration.

¹⁹ Le texte de la déclaration est disponible au www.canadainternational.gc.ca/eu-ue/commerce_international/transatlantic-transatlantique.aspx?lang=fra&view=d

sujets techniques s'allongea, tout au long de ces années. Mais le cadre formel des réunions au sommet, la durée très brève de celles-ci, les ordres du jour souvent peu substantiels et l'absence d'enjeux pressants, en plus de la participation plus d'une fois, en vertu du système de rotation de la présidence communautaire, de certains dirigeants, du côté européen, peu intéressés, en diminuèrent graduellement l'intérêt aux yeux des deux parties.

Ce dispositif institutionnel impressionnant donne ainsi une image déformée de l'importance politique réelle des relations entre les deux parties. En Europe, au cours des années 1990 et durant la première moitié des années 2000, le Canada avait disparu, à toutes fins, des « radars » des dirigeants européens. Les tâches herculéennes reliées à la négociation des nouveaux traités institutionnels, comme ceux de Maastricht et de Nice, allaient de pair avec le travail considérable entraîné par le doublement du nombre de membres de l'UE, qui passa de 15 à 27 États. Au Canada, la mise en place de l'ALE, élargi au Mexique par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), retenait l'attention des milieux politiques et économiques, de même que, de nouveau, les questions reliées à l'unité nationale (référendum de 1995). Des voix continuèrent néanmoins de plaider pour de nouvelles approches en direction de l'UE, notamment un Comité sénatorial, qui fit le tour de la question en 1996²⁰. Les Sénateurs attirèrent, à cette occasion, l'attention du gouvernement Chrétien sur l'importance des changements en cours en Europe, sans aller très loin dans leurs conclusions.

Trois facteurs peuvent être évoqués pour expliquer le changement d'attitude des autorités canadiennes à l'égard de l'UE, à partir du début du XXI^e siècle. En premier lieu, après une expansion commerciale très rapide suite à l'entrée en vigueur d'abord de l'ALE et peu après de l'ALENA, on commençait à constater que les chiffres des échanges commerciaux nord-sud faisaient preuve de moins de dynamisme. Cet essoufflement, la crise économique, intervenue à partir de 2007, ne pouvait que l'accentuer. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la proportion des exportations canadiennes dirigées vers les États-Unis était passée de 50% à 75%, puis à 85% vers la fin des années 1990; mais elle commença à glisser pour se retrouver plus près de 75%, dix ans plus tard, et la chute ne paraissait pas devoir s'arrêter. Si l'on fait exception du commerce intra-firme des dix principales entreprises impliquées dans le commerce transfrontalier (le secteur automobile notamment, et le secteur énergétique), les choses étaient encore moins reluisantes. On pointa du doigt à tour de rôle, le protectionnisme américain, la faible productivité de l'industrie canadienne, puis l'augmentation plus tardive de la valeur du dollar canadien.

En deuxième lieu, les attentats du 11 septembre 2001 allaient profondément modifier la perception qu'avaient les Américains de leur frontière avec le Canada et de leurs besoins en matière de sécurité. Le Canada avait déjà appris en 1971, lors du « Nixon Shokku »²¹, que

²⁰ Gouvernement du Canada. 1996. « Intégration européenne : les implications pour le Canada », Comité sénatorial des Affaires étrangères. <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/352/..f>

²¹ Le Président Nixon, en août 1971, avait été obligé de prendre des mesures protectionnistes (surtaxes sur les importations) qui s'appliquaient tout autant au Canada qu'aux autres pays. Les dirigeants canadiens semblaient croire qu'ils bénéficiaient d'une exemption permanente des mesures de protection commerciale de leurs voisins. Ottawa obtint finalement une exemption, mais le choc fut rude.

l'existence d'une relation privilégiée avec les États-Unis ne pouvait être considérée comme acquise²². La mise en place d'un dispositif puissant en matière de sécurité intérieure aux États-Unis, peu perméable aux considérations liées à la politique étrangère ou aux besoins du commerce international, allait installer, sur les 8900 kilomètres de frontière, une chape de plomb de plus en plus pesante. Ainsi, les fabricants d'automobile nord-américains, aux opérations totalement intégrées de part et d'autre de la frontière, allaient durement s'en ressentir. Les rencontres entre responsables politiques canadiens et américains avaient beau se multiplier, y compris au niveau le plus élevé, Washington resta de marbre²³. L'attitude du Canada dans le conflit irakien et les accusations selon lesquelles le Canada était un refuge pour les terroristes ne contribuèrent pas à améliorer les perceptions au Congrès. Cette situation amena de nombreux dirigeants de grandes entreprises et des analystes canadiens à reconsidérer les prémisses sur lesquelles ils avaient jusqu'alors fondé leurs projections.

On pouvait constater, enfin, que plusieurs des missions à l'étranger des Premiers ministres, fédéraux aussi bien que provinciaux, visant à ouvrir des marchés dans des pays émergents, avaient porté assez peu de fruits²⁴. L'action d'Ottawa visant à élargir l'ALÉNA en direction de l'ensemble de l'hémisphère, en vue de la création d'une zone de libre-échange des Amériques, la ZLÉA, échoua totalement, car les Latino-Américains n'en voulaient pas. Les efforts soutenus du gouvernement Chrétien en direction de la Chine, auxquels s'ajoutaient les démarches des Premiers ministres provinciaux en direction de Beijing et des régions chinoises, allaient voir leurs résultats amoindris par l'hostilité, manifestée dès son entrée en fonction, par le Premier ministre Harper, à l'égard de l'Empire du Milieu²⁵. D'autres gestes maladroits de la politique étrangère canadienne - l'imposition sans préavis de visas d'entrée pour les ressortissants de pays partenaires du Canada, comme le Mexique - ne créèrent pas un climat favorable à des initiatives conjointes. La multiplication d'accords de libre-échange avec des pays d'importance secondaire pour le Canada, comme les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ne pouvaient donner des résultats très spectaculaires²⁶. Pour certaines régions du Canada, dont le Québec, comme le démontre un travail de Philippe Navarro²⁷, la situation des échanges extérieurs, au milieu de la décennie 2000-2010, était franchement inquiétante. Celle-ci

²² Pour avoir une bonne idée de la problématique de la politique commerciale du Canada, consulter l'ouvrage majeur de l'ancien négociateur canadien : Hart, Michael. 2003. *A Trading Nation : Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*, Vancouver, UBC Press.

²³ D'autant plus que les discussions furent le plus souvent conduites, du côté américain, par le titulaire du ministère de la sécurité intérieure, indifférent aux considérations éventuelles du Département d'État.

²⁴ Les Premiers ministres québécois ont ainsi dû effectuer au moins une dizaine de missions commerciales en Chine depuis la première, par René Lévesque, en 1983.

²⁵ Hostilité politique qui semble persister, puisque le ministre des Affaires étrangères John Baird se lança dans une diatribe anti-chinoise, à propos des droits des minorités religieuses, pendant son intervention à l'Assemblée générale de l'ONU fin septembre 2011.

²⁶ Voir parmi les publications pertinentes du MDEIE (ministère du Développement économique, de l'Industrie et des Exportations), le texte suivant : Navarro, Philippe. 2007. « *Les relations économiques entre le Québec et l'Union européenne (1995-2005)* », <http://www4.banq.gc.ca/2007/3252999.pdf>

²⁷ Même si le ministre du Commerce international Edward Fast fit longuement état, lors d'une tournée de promotion des négociations avec l'Europe, en septembre 2011, à l'Île du Prince Édouard, des résultats spectaculaires de cet accord, en soulignant que les exportations vers l'Islande de la plus petite province canadienne avaient augmenté en un an de 50%.

était caractérisée par un manque évident de dynamisme des exportations et un accroissement notable des importations, en provenance de l'UE, plus particulièrement.

Les grandes entreprises canadiennes ont investi beaucoup dans l'UE, depuis 1976. Les chiffres sont éloquentes à cet égard : le Canada est le quatrième investisseur étranger en UE, alors que les Européens, pour leur part, sont les deuxièmes investisseurs au Canada. Cela est particulièrement vrai au Québec, s'agissant de grandes entreprises comme Bombardier, Power Corporation, Quebecor ou les institutions financières, pour n'en nommer que quelques-unes. Ces entreprises sont à même de constater que l'inexistence de relations commerciales et financières institutionnalisées entre le Canada et l'UE, nuisait au commerce transatlantique. D'où leur intérêt pour le lancement de véritables négociations en vue d'un accord économique élargi ou global - le terme « comprehensive » était utilisé en anglais – bientôt connu sous le nom d'Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement (ARCI).

De fait, sans faire beaucoup de bruit, lors du sommet de 2002, les deux parties décidèrent d'examiner la possibilité de conclure un tel accord, pouvant aller jusqu'au libre-échange²⁸. Les observateurs constatèrent que les représentants de Bruxelles étaient fort peu réceptifs à la démarche proposée par Ottawa, démarche qu'ils ne pouvaient cependant refuser d'emblée pour des raisons politiques. Autre difficulté, en décidant d'aborder plusieurs questions qui relevaient au Canada, au moins partiellement, des compétences des provinces, comme les achats publics, mais en l'absence de celles-ci à la table des négociations, les deux parties ne se facilitaient pas le travail.

Les fortes réticences des instances bruxelloises s'expliquaient de plusieurs façons. La Commission européenne participait alors avec Ottawa au démarrage d'un nouveau cycle de négociations commerciales très ambitieux à l'OMC, engagé à Doha, en novembre 2001. Pour Bruxelles, Doha fut, lors de son lancement, un enjeu de très grande importance. L'UE et le Canada avaient toujours convenu qu'il était préférable d'emprunter le cadre multilatéral pour régler des questions de politique commerciale. Beaucoup d'intervenants communautaires doutaient fortement de l'intérêt de négocier avec le Canada à propos des questions qui les intéressaient au premier chef, comme l'accès au marché canadien pour les achats gouvernementaux. Ils estimaient, en effet, que le gouvernement fédéral ne serait pas en mesure de forcer les provinces canadiennes, donneuses d'ordre dans le cas de la plupart de ces marchés, en vertu des dispositions constitutionnelles canadiennes²⁹. Ce qui les intéressait vraiment, c'était la négociation d'un véritable accord transatlantique avec Washington, qui relèguerait le Canada au rang de spectateur, qui était le sien à leurs yeux, du moins.

Les Européens avaient une longue expérience des problèmes de politique commerciale découlant des dispositions constitutionnelles canadiennes. Au GATT, puis à l'OMC, le

²⁸ Discuté lors du sommet de décembre 2002, l'ARCI ne fit l'objet de négociations véritables qu'à partir de 2004. www.internationalcanada.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/eu-ue/index.aspx?lang=fra&view=d.

²⁹ Voir les conclusions pertinentes d'un panel à l'OMC présentées dans Nossal, Roussel et Paquin : pp 500-501.

comportement « schizophrène » d'Ottawa lors des négociations agricoles³⁰ et le dossier très difficile des pratiques provinciales en matière de fiscalité et de mise en marché des boissons alcoolisées avaient laissé des traces à la Commission européenne. Un autre dossier d'intérêt premier pour les négociateurs de l'UE, la régulation des investissements, ne mettait pas non plus Ottawa en très bonne position. Pour leur part, les négociateurs bruxellois ne ressentaient aucune pression politique soutenue en faveur de telles négociations, la rumeur voulant même que plusieurs États, dont la France, y étaient plutôt hostiles.

Le manque d'implication politique atteignit de tels sommets, suite à l'arrivée au pouvoir des Conservateurs, que le nouveau Premier ministre était d'avis que les rencontres avec les dirigeants communautaires étaient dénuées d'intérêt pour lui et qu'elles pouvaient très bien se dérouler par vidéoconférence³¹. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que les deux parties conclurent, en mai 2006, qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre l'exercice. Cette décision ne souleva à peu près aucun commentaire dans les médias ou les milieux universitaires, de part et d'autre de l'Atlantique³².

II. Une intervention efficace

Un acteur inattendu allait tout relancer, à l'instigation en partie des milieux d'affaires dont il était proche: le Premier ministre Jean Charest³³. Le Québec portait de longue date un intérêt particulier envers la construction européenne et l'Europe en général, pour des raisons de politique de relations internationales, mais aussi parce que le modèle européen avait été l'enjeu de débats internes importants, notamment lors des référendums de 1980 et 1995.

Dès les premiers pas du Québec moderne sur la scène internationale en 1961, lors du déplacement de Jean Lesage à Paris, le « Marché Commun » tout nouveau, figurait parmi les cibles de l'action québécoise³⁴. Au fil des quatre décennies suivantes, le Québec tissa une trame serrée de relations avec de nombreux partenaires européens, la France, bien entendu, au premier rang. Avec la Commission européenne, plusieurs activités de coopération furent

³⁰ Membre du Groupe de Cairns, prônant la libéralisation des marchés des céréales, mais plaidant pour le maintien de certains régimes agricoles protectionnistes pour les produits sous gestion de l'offre au Canada : les produits laitiers, la volaille et les œufs.

³¹ C'est ainsi que le sommet Canada-UE de 2005 se tint par vidéoconférence, avec des participants à Londres (le Premier ministre Tony Blair), Bruxelles (le Président de la Commission européenne), Ottawa (des fonctionnaires) et Kelowna (le Premier ministre Harper).

³² Nous avons cherché en vain sur plusieurs sites Internet où l'on suit les dossiers canado-européens le moindre commentaire. Pour avoir une idée du contenu et du déroulement de ces négociations entre 2004 et 2006, consulter le site des Affaires étrangères : <http://international.gc.ca/ARCI>, mis à jour le 18 juillet 2011.

³³ On n'aurait peut-être pas dû être surpris des initiatives du premier ministre québécois si on les situait dans le contexte de l'attitude généralement favorable, depuis l'Accord de libre-échange (ALE), des Québécois à l'égard du libre-échange.

³⁴ Il suffit de relire les principaux discours prononcés par M. Lesage lors de sa visite à Paris, en octobre 1961, tels que reproduits dans *Le Devoir*. On est frappé par la modernité de son langage.

réalisées³⁵ et les Premiers ministres du Québec, à partir de Robert Bourassa, furent de fréquents visiteurs. Jean Charest, qui s'inscrit tout à fait dans cette tradition d'intérêt pour l'Europe, est porté à agir sur le plan international et a tissé de nombreux liens avec des acteurs importants du secteur privé québécois acquis à l'UE, comme la famille Desmarais.

De concert avec plusieurs autres dirigeants de grandes entreprises, membres du *Canada Europe Round Table for Business* (communément désigné sous le vocable CERT), les Desmarais étaient inquiets de l'évolution que prenaient les relations canado-européennes et du déclin d'échanges qui en découlait. Ces responsables d'entreprises ne pouvaient que constater que l'existence de droits de douane, de part et d'autre, continuaient d'être un obstacle aux échanges, malgré leur très forte diminution suite aux cycles de négociations au GATT et à l'OMC. Même si ces droits n'atteignaient en moyenne que 2% ou 3%, ils pouvaient souvent représenter l'équivalent de la marge de profit découlant de la vente de leurs produits.

De plus, les obstacles les plus importants aux échanges n'étaient plus d'ordre tarifaire. De nombreuses barrières non-tarifaires, des contingentements et quotas, des mesures d'achat préférentiel, notamment au niveau des entités sub-centrales³⁶ au Canada, non soumises aux dispositions du GATT dans ce domaine, figuraient parmi les nombreux éléments négatifs. La saga du renouvellement des wagons du métro de Montréal et les décisions du gouvernement Charest, imprégnées d'un certain protectionnisme avaient marqué les esprits en Europe. La fluidité des capitaux et la liberté d'investissement pouvaient aussi faire l'objet de restrictions. Au Canada, la réglementation en matière d'encadrement des investissements étrangers était une réalité avec laquelle les grandes entreprises devaient constamment composer, ce que l'actualité - la tentative d'achat par une minière australienne de *Potash Corp* de la Saskatchewan, par exemple - ne manquait pas de rappeler.

Au-delà des échanges de marchandises, les entreprises canadiennes et européennes avaient choisi de privilégier l'investissement direct comme moyen de développer leur présence de l'autre côté de l'Atlantique, malgré les contraintes en la matière. Ce choix était manifestement fondé, les chiffres étant éloquentes à cet égard. Un responsable politique comme Jean Charest, sensible aux arguments des milieux d'affaires, ne pouvait manquer de constater, pour sa part, le très faible dynamisme des exportations québécoises vers l'UE et le déficit commercial de plus en plus marqué qui caractérisait les échanges du Québec avec cette dernière. Les services, secteur désormais dominant dans l'économie du Québec et du Canada, constituaient un autre champ qui, tout en connaissant un développement plus rapide que le commerce des marchandises, était loin de donner toute sa mesure.

D'autres facteurs politiques poussaient Jean Charest à agir. Comme l'avait démontré l'attitude des Québécois lors du débat très vif qui a précédé au Canada la signature de l'ALE avec les États-

³⁵ Deux projets revêtirent une envergure certaine : la collaboration au cours des années 1980 et 1990 en matière d'hydrogène et le projet de mise au point de la carte à puce dans le domaine de la santé (débouchant sur la Carte Vitale en France et l'actuelle carte de la RAMQ au Québec), entre autres.

³⁶ L'ensemble des juridictions autres que le gouvernement central, le gouvernement fédéral dans le cas du Canada, les institutions communautaires, dans le cas de l'UE.

Unis: ses électeurs n'avaient pas d'a priori contre le libre-échange. Alors que certaines régions au Canada, comme les Maritimes, avaient été très marquées par des conflits comme celui des pêches au cours des années 1990, il n'y avait pas de dossier majeur de discordance qui nuisait à la perception, par les Québécois, de leurs relations avec l'UE. Au contraire, tout indique que le Premier ministre pouvait compter sur un appui certain de ses concitoyens, s'il prenait des initiatives en direction de ce continent.

Enfin, vers la fin de 2006, le Premier ministre, ancien ministre conservateur à Ottawa, jouissait de relations de travail relativement confiantes avec son homologue fédéral et son entourage. Ceux-ci adoptaient une attitude beaucoup plus détendue à l'égard des activités internationales des provinces que leurs prédécesseurs libéraux. M. Harper, pour sa part, était bien obligé de constater que les négociations en cours à l'OMC faisaient plus que piétiner; leur paralysie avait pour effet d'aggraver les inconvénients du face-à-face obsédant d'Ottawa et de Washington. La diversification attendue des échanges devant découler du cycle de Doha était remise aux calendes grecques. L'échec des conversations exploratoires avec l'UE, en 2006, paraissait limiter la capacité d'obtenir des résultats probants de ce côté; l'intérêt des Conservateurs en faveur d'un partenariat avec l'UE ne semblait pas très évident. Et le tout, dans le contexte d'une « opacification » de la frontière commune avec le voisin du sud, d'un rétrécissement des relations privilégiées tissées de M. Trudeau à M. Martin avec nombre de pays émergents et d'un poids de moins en moins senti du Canada sur la scène internationale, que la défaite du Canada lors de sa campagne pour l'élection au Conseil de Sécurité en 2010 allait symboliser. Aussi peut-on penser que Jean Charest pouvait, avec raison, estimer jouir d'une certaine marge de manœuvre.

Le Premier ministre Charest disposait d'un atout très important dans son jeu, s'il décidait d'agir en direction de l'Europe³⁷. Il savait, en effet, qu'il pouvait obtenir une oreille attentive au Palais de l'Élysée dans ce domaine. Le président Sarkozy est un proche de la famille Desmarais – c'est de notoriété publique. Sa perception du Québec et du Canada a été largement formée en leur compagnie. L'administration française pouvait bien se montrer frileuse devant une nouvelle proposition de partenariat Canada-UE, les Affaires étrangères sont du domaine réservé du chef de l'État. Les dirigeants de la Commission européenne, pour leur part, ne pouvaient que constater, eux aussi, que les négociations à l'OMC étaient dans une impasse. La Commission européenne avait été obligée d'annoncer, en novembre 2006, qu'elle envisageait de négocier des accords commerciaux bilatéraux pour pallier cette situation³⁸. Les relations de la Commission avec l'administration Bush n'étaient pas particulièrement bonnes et même si nombre de responsables communautaires avaient certainement préféré la négociation d'un accord de libre-échange de portée très large avec Washington, une telle éventualité devenait

³⁷ Pour avoir un aperçu de l'approche de M. Charest, voir le Communiqué de presse de son bureau le 26 janvier 2007, avec en annexe un document d'information important : <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/2007/janvier/2007-01-26>. Le document d'information comporte aussi une chronologie précieuse.

³⁸ Commission européenne. 2006. « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée – une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi ». COM (2006). http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130464.pdf

plutôt chimérique, début 2007³⁹. Les deux arguments de fond qui avaient motivé le peu d'intérêt des eurocrates pour des négociations économiques avec Ottawa avaient perdu de leur validité. Les éléments pertinents du contexte international paraissaient donc favoriser une relance du partenariat que le Canada recherchait depuis longtemps avec l'UE.

Le Premier ministre décida de procéder de manière méthodique et structurée⁴⁰ en vue de relancer le dossier d'un partenariat économique renouvelé avec l'UE. M. Charest amorça sa démarche en rencontrant, en novembre 2006, le représentant de la Commission européenne au Canada, M. Dorian Price, et une délégation de plusieurs membres importants de la CERT, dirigée par M. Roy Maclaren, ancien ministre libéral fédéral, afin de discuter de la possibilité de relancer les négociations portant sur un nombre encore plus large de questions que l'Accord sur le renforcement du commerce et de l'investissement (ARCI). M. Charest fit valoir que, de toute évidence, les relations entre le Canada et l'UE en général, et entre le Québec et l'UE en particulier, avaient besoin d'être redynamisées. Il dressa un parallèle avec la situation qui prévalait entre le Canada et les États-Unis au milieu des années 1980. Les hommes d'affaires exprimèrent leur intérêt en faveur d'un projet d'accord économique large, en demandant l'appui du Premier ministre. Ces premières rencontres furent rapidement suivies, le même mois, par une lettre⁴¹ de M. Charest à M. Harper, lui demandant de relancer les négociations. Il écrivit aussi aux Premiers ministres des autres provinces. En décembre, le Premier ministre fédéral répondit plutôt favorablement à M. Charest, lui demandant de lui faire parvenir des propositions pour renforcer les relations avec l'UE⁴².

C'est à Davos, fin janvier 2007, que l'offensive de M. Charest passa à une vitesse supérieure. Avant de partir pour le conclave annuel de l'élite économique mondiale, il avait écrit au Premier ministre fédéral, toujours soucieux de maintenir le caractère consensuel de sa démarche, pour lui indiquer qu'il comptait aborder ce dossier avec ses interlocuteurs en Suisse; parmi ceux-ci figuraient le commissaire européen pour le Commerce, Peter Mandelson, et le ministre allemand de l'Économie, Peter Glos, qui assumait alors la présidence du Conseil européen. Devant ces derniers, M. Charest a indiqué son intérêt pour l'amorce de négociations en vue de la signature d'un accord de libre-échange d'un nouveau type, qui aborderait, entre autres, des questions comme les obstacles à l'investissement, les services, le développement durable, la reconnaissance des qualifications professionnelles⁴³. Le Premier ministre justifiait, devant ses interlocuteurs, le fait que le Québec fût le porteur d'un dossier comme celui-là en soulignant que ce dernier était depuis longtemps le moteur de la relation canado-européenne et qu'un ensemble très fort de valeurs et d'intérêts liaient cette région de l'Amérique du Nord à l'Europe.

³⁹ Avec le blocage de plus en plus marqué des travaux au Congrès, notamment dans le cas des accords de libre-échange.

⁴⁰ Voir la chronologie annexée au document d'information du bureau de M. Charest, le 26 janvier 2007.

⁴¹ Et sans doute par des échanges de vive voix.

⁴² Voir chronologie sous rubrique. Stephan Harper a écrit à Jean Charest : « Je demeure intéressé à en apprendre d'avantage sur vos réflexions et sur les moyens les plus adéquats pour renforcer les relations entre le Canada et l'UE ».

⁴³ Selon les communiqués du bureau de M. Charest émis à l'occasion de sa participation au Forum économique mondial, à Davos.

Dans son plaidoyer devant ses interlocuteurs européens, M. Charest mit l'accent sur la nécessité de conclure un accord de type novateur, qui ne serait pas centré sur les questions tarifaires, mais plutôt sur les questions réglementaires et techniques, qui freinaient l'investissement et le commerce. Il signala que les problèmes qui existaient entre les parties, comme la nécessaire mobilité des personnes, la traçabilité alimentaire, le dossier du carbone, ne pouvaient être résolus dans le cadre d'un accord commercial classique. Il fit état de la disponibilité - toute nouvelle - du Québec à aborder la question de l'accès à ses propres marchés publics. À ses yeux, seul le secteur agricole, régi au Canada par le système de la gestion de l'offre, devait être exclu d'emblée du champ des négociations, dont les modalités devaient être souples et s'adapter à une très large palette de sujets.

Les propos du Premier ministre québécois ne tombèrent pas dans les oreilles d'un sourd. M. Mandelson, homme de confiance du Premier ministre britannique Tony Blair, n'était nullement prisonnier des perceptions de sa bureaucratie. Sans doute alimenté par les rapports plus enthousiastes du représentant gallois de la Commission à Ottawa, fréquent visiteur à Québec et fin connaisseur de la dynamique interne au Canada, M. Mandelson saisit d'emblée le caractère novateur des propos de Jean Charest et l'ouverture que représentaient ses propos, notamment au sujet des marchés publics. Quant à M. Glos, il participait au consensus allemand en faveur d'une ouverture en direction du Canada. Restait à convaincre, du côté européen, la France.

M. Charest n'avait pas attendu l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République pour l'entretenir du projet d'accord. Tout de suite après la rencontre de Davos, fin janvier 2007, il se rendit à Paris, où il rencontra, outre le candidat à l'élection présidentielle du printemps, la présidente du mouvement patronal français (le MEDEF) Mme Parisot. Il revint auprès du président, fraîchement élu, en juin de la même année à Paris. Nous avons toutes les raisons de penser que M. Sarkozy offrit un accueil plutôt favorable aux propos de M. Charest. De retour à Québec, M. Charest entreprit une campagne insistante auprès de ses interlocuteurs canadiens et étrangers en vue du lancement des négociations, lors des rencontres du Conseil de la fédération, tout comme à la faveur de ses entretiens avec le Premier ministre Harper. Si le terrain pouvait être jugé favorable dès le point de départ, à Ottawa, il n'en était pas de même dans toutes les provinces. À l'ouest, la question des relations avec la Chine et l'Inde préoccupait beaucoup plus les gouvernements que l'Europe. Dans les Maritimes, le conflit des pêches avait laissé un goût amer. Pour l'Ontario, même si la province était le premier exportateur vers l'Europe, les relations nord-sud avaient beaucoup plus de visibilité.

Le Premier ministre Charest se montra convaincant, comme l'indique, par exemple, la teneur du communiqué conjoint publié avec l'Ontario, à la suite d'une réunion avec son homologue Dalton McGuinty en juin 2007, quelques jours après le sommet transatlantique annuel. Le Premier ministre ontarien accepta d'appuyer le principe d'un accord de libre-échange avec l'UE. De plus, M. Charest parvint à faire inclure, dans le communiqué, mention de la nécessité d'une participation directe des provinces à la table des négociations, proposition que bien des Premiers ministres ontariens n'auraient jamais accepté d'appuyer, convaincus que les intérêts de leur province étaient bien mieux servis par une présence fédérale forte et unique à la table. Ce point de vue avait été longtemps partagé par la grande majorité des provinces, le Québec et

l'Alberta faisant exception. Ainsi, en 2008, M. Charest parvint à convaincre ses homologues, lors de la rencontre annuelle du Conseil de la Fédération, d'appuyer les négociations et de demander qu'elles y soient admises. Cet exploit ne pouvait qu'accroître sa crédibilité aux yeux de ses interlocuteurs européens.

La pression sur les deux parties, en provenance des milieux d'affaires et les démarches multiples du Premier ministre du Québec, conjuguées à l'impasse à l'OMC, expliquent sans doute la décision conjointe du Canada et de l'UE, lors de leur sommet de 2007, de rouvrir le dossier en vue de la conclusion d'un nouveau partenariat économique.

Avec un ordre du jour bien mieux balisé que lors des négociations précédentes, on pouvait raisonnablement espérer que le nouveau dialogue transatlantique connaîtrait un meilleur sort, d'autant plus que la partie européenne semblait maintenant convaincue qu'il y allait véritablement de son intérêt.

III. Les enjeux

Au sujet du contenu de négociations commerciales internationales depuis la dernière guerre, les négociations à Genève, d'abord au GATT et ensuite à l'OMC, constituent la référence obligée. À partir des premières négociations à la fin des années 1950 qui portaient exclusivement sur la question des barrières tarifaires et des quotas affectant les produits industriels, les États doivent composer aujourd'hui avec un ordre du jour officiel des négociations multilatérales comportant pas moins de quarante questions, toutes plus complexes les unes que les autres. Certes, les sujets classiques, comme le commerce des biens, y figurent toujours, mais ils se sont considérablement diversifiés, puisque le commerce des services occupe désormais une place de plus en plus importante. Les négociations dans ce domaine se sont aussi nettement approfondies, puisque l'on ne discute plus simplement de principes, comme lors du cycle précédent dit « d'Uruguay ».

La concurrence et la propriété intellectuelle sont devenues des questions souvent traitées à Genève et à l'OCDE, mais on les aborde désormais sous des angles aussi pointus que le lien entre propriété intellectuelle et santé publique, voir la relation entre santé et diversité biologique. Le rapport entre le commerce et les savoirs traditionnels fait désormais partie des négociations à l'OMC. Des dossiers « régionaux »⁴⁴, comme celui du commerce mondial du coton, sont venus déranger l'ordre des travaux prévus à l'origine, à Doha.

L'attention et le temps à accorder à chacun des 40 sujets négociés font l'objet d'âpres discussions. Enfin, alors qu'on négociait dans les années soixante entre les quatre ou cinq intervenants majeurs dans le commerce mondial, les États-Unis et l'Europe en premier, la plupart des dossiers mettent aujourd'hui en présence une vingtaine de parties, voir plus. Toutes les régions du monde y participent désormais, d'où une palette d'intérêts énormes à réconcilier.

⁴⁴ Porté par quatre pays africains.

Que, dans ces conditions, la voie multilatérale soit devenue très ardue pour libéraliser le commerce mondial ne surprendra personne.

D'où la démarche timide entreprise en 2002 entre Ottawa et Bruxelles, dont les contours n'étaient pas vraiment clairs et les motivations réciproques pas très explicites. Il n'était pas évident, si le but recherché était l'établissement d'une vraie zone de libre-échange ou bien le renforcement des mécanismes de coopération économique bilatérale en place et l'élaboration de nouveaux instruments, comme la signature d'un accord aérien Canada/UE, remplaçant plusieurs accords bilatéraux. À cet égard, le Premier ministre Charest s'est montré beaucoup plus précis lorsqu'il entama sa démarche, fin 2006 : l'objectif était la création d'une zone de libre-échange, même si l'agriculture devait en être exclue⁴⁵. Les marchés publics des provinces figuraient explicitement parmi les questions à aborder. La protection de la diversité culturelle aussi. La liste de 14 sujets proposés n'était pas exhaustive pour M. Charest ; un élargissement du champ des négociations ne devait pas être exclu. L'ordre du jour du Premier ministre québécois proposait des négociations autour d'enjeux beaucoup plus clairs que par le passé; d'où un mandat bien plus opérationnel accordé aux mandataires de chacune des parties.

À Berlin, en juin 2007, le Canada et l'UE se montrèrent quelque peu moins audacieux que le Premier ministre québécois⁴⁶. Le premier sujet évoqué dans le communiqué conjoint publié à la fin du Sommet fut celui des visas, irritant constant dans les relations entre le Canada et l'UE. Un long détour sans intérêt à propos des questions du moment en matière de sécurité internationale permit aux rédacteurs du communiqué de reprendre la langue de bois rituelle pour affirmer l'intensité de l'engagement des deux parties en faveur du cycle de Doha. On salua ensuite le travail accompli dans le cadre de l'exercice avorté que fut l'ARCI. Ce n'est qu'après toutes ces mentions que l'on aborda enfin le sujet principal : le nouveau partenariat économique.

On décida de réaliser une analyse conjointe des coûts/bénéfices d'un éventuel partenariat commercial pour chacune des parties. On fit état de leur intention de conclure un accord sur la régulation économique sectorielle, accord déjà largement négocié dans le cadre de l'ARCI, de même que l'accord sur les services aériens. Les résultats de l'étude conjointe devaient être examinés au Sommet de 2008. Peu de détails donc, beaucoup moins en tout cas que n'en avait proposé M. Charest. L'équipe conjointe qui a réalisé l'étude en 2008⁴⁷ a très bien travaillé, en présentant, de manière compréhensible pour un non-spécialiste, les trois volets de ce travail :

⁴⁵ Le document d'information du 26 janvier 2007 précise à la page 3: « le secteur agricole sera exclu des discussions devant mener à un accord ».

⁴⁶ Voir le communiqué du bureau de M. Harper du 4 juin 2007, émis à Berlin: *Déclaration du Sommet Canada – Union européenne 2007*, disponible sur le web à [http:// pm.gc.ca/fra/media/...1863](http://pm.gc.ca/fra/media/...1863)

⁴⁷ Voir l'étude : *Assessing the costs and benefits of a closer EU-Canada partnership – A joint study by the European Commission and the Government of Canada*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2008, http://international.gc.ca/EU-Canada_study. Pour être tout à fait complet, au niveau des études préliminaires, il faut citer aussi l'étude d'impact obligatoire de la Commission (réalisée par une firme de consultants) et présentée au Parlement européen, connue sous l'abréviation SIA : *EU-Canada SIA Final Interim Report (December*

- L'état actuel des relations entre le Canada et l'UE;
- L'impact chiffré qu'aurait la création d'une zone de libre-échange dans les domaines du commerce, des biens et services;
- L'impact possible d'un accroissement marqué de la coopération entre les deux parties dans des secteurs comme l'énergie et l'environnement.

L'étude présente un synopsis des contributions des acteurs non gouvernementaux qu'ils ont consultés, pour aboutir ensuite aux conclusions quant à l'impact de la création de la zone de libre-échange (ZLÉ). Sans présenter formellement de recommandations aux deux parties - cela n'entraîne pas dans leur mandat - les rédacteurs font ressortir que la création d'une ZLÉ aurait des retombées potentielles bénéfiques non négligeables de part et d'autre de l'Atlantique. Pour étayer leurs conclusions, les auteurs se sont appuyés sur un éventail assez important d'outils informatiques et de statistiques⁴⁸ en provenance des deux parties. Notons, enfin que les auteurs soulignent l'existence de très peu de divergences de vues entre intervenants du secteur privé des deux côtés de l'océan; ceux-ci s'entendent le plus souvent aussi bien sur le diagnostic que sur les solutions à retenir. Les milieux d'affaires canadiens et européens attachaient aussi beaucoup d'importance à ce que l'éventuel accord englobe aussi bien les provinces canadiennes que les États membres de l'UE.

Comme il a déjà été mentionné, les auteurs du rapport constatent, en premier lieu, que, si le montant des échanges de biens et services entre les deux parties n'est pas négligeable, il pourrait être sensiblement plus important. L'UE est le deuxième partenaire commercial du Canada et le Canada le onzième partenaire de l'UE, mais sa part du marché européen décroît. Le commerce du Canada avec l'UE représente encore le double de celui avec la Chine, troisième partenaire en 2007. Deux comparaisons illustrent cependant jusqu'à quel point les échanges pourraient être plus importants. Le PIB canadien est une fois et demie plus élevé que celui de l'Inde, mais le montant du commerce avec l'UE est le même. Il en est de même pour les PIB canadiens et sud-coréens, alors que les échanges coréens avec l'UE sont de 25% plus élevés que ceux du Canada.

Le commerce le plus intéressant en termes de plus-value est celui des services, surtout les services aux entreprises. Les auteurs retiennent le chiffre annuel de 20 milliards d'euros, probablement sous-estimé à cause de la difficulté de retracer toutes les activités dans ce secteur souvent très immatériel. Par contre, en matière d'investissements, les données sont tout autres, reflétant sans doute beaucoup mieux l'importance réelle de la relation. Le Canada est le quatrième investisseur en Europe et l'UE le deuxième au Canada. Les montants sont considérables : 120 milliards d'euros en investissements européens au Canada, 80 milliards d'investissements canadiens en Europe.

2010), qui est disponible au <http://trade.ec.europa.eu/doclib/2011/february>. Il y aurait beaucoup à dire sur la méthodologie de ce dernier texte.

⁴⁸ À noter que la Commission européenne et Ottawa se penchent depuis plusieurs années sur les écarts que l'on retrouve dans les statistiques commerciales et autres présentées aux administrations par Eurostat et Statistique Canada.

Se fondant sur de nombreux exemples à la base des modèles économétriques retenus et en fonction du souhait des dirigeants d'aller le plus loin possible dans les hypothèses, les auteurs en arrivent d'abord à la conclusion qu'une élimination totale des tarifs aboutirait à un gain global pour le commerce des biens de l'ordre de 19 milliards d'euros : plus de 8 milliards pour le Canada, et de 11,6 milliards pour l'UE. Il s'agit de montants faibles, faut-il le constater, eu égard aux promesses mirifiques souvent entendues de la part des ardents défenseurs de la libéralisation du commerce mondial. Pour les services, résultat plus intéressant, les auteurs, en se fondant sur les gains enregistrés au sein de l'UE lors de l'abolition des barrières internes, estiment que l'augmentation du commerce devrait atteindre au moins 7 milliards, soit un accroissement de l'ordre de 35%, avec des réductions du coût de fourniture des services variant entre 2% et 10%.

Les auteurs font remarquer que cet accroissement toucherait le plus souvent les secteurs les plus avancés des deux économies et impliquerait un perfectionnement non négligeable des chaînes logistiques et manufacturières, favorisant notamment le commerce intra-entreprise. Au Canada, les gagnants seraient, au plan industriel, la métallurgie, les équipements de transport, l'électronique. Ces gains iraient de pair avec un accroissement notable du commerce des services aux entreprises. Du côté européen, les principaux gagnants seraient les produits alimentaires, l'habillement et le cuir, les boissons et les produits chimiques. Dans le secteur des services, les compagnies européennes d'assurances pourraient s'attendre à un accroissement significatif de leur chiffre d'affaires au Canada. L'étude tente de cerner l'effet de l'abolition des diverses barrières techniques et en arrive à la conclusion que cette démarche équivaudrait à une baisse des tarifs de l'ordre de 2%. Les auteurs concluent globalement que plus l'élimination des barrières en tous genres sera draconienne, plus les résultats seront probants en termes d'échanges induits dans presque tous les domaines.

La réalisation de ce travail, dans un laps de temps aussi restreint, représente à certains égards un tour de force. Sans doute, les auteurs ont-ils eu largement accès à des études sectorielles réalisées lors des négociations autour de l'ARCI; ils pouvaient aussi compter, dans le domaine des services, sur de multiples études d'impact en Europe et sur les résultats de l'ALÉNA. Enfin, le perfectionnement des recherches gouvernementales et universitaires s'est considérablement accru à cause de l'ampleur et de la complexité du Cycle de Doha, à l'OMC. On peut reprocher à l'étude de se tenir loin des questions politiques soulevées par la libéralisation des échanges dans des secteurs comme l'eau, la santé, l'assurance-automobile et autres, mais cela ne constituait pas le mandat confié à ces chercheurs.

Quoi qu'il en soit, lorsque l'évaluation fut remise aux participants au mini-sommet Canada-UE à Québec, en octobre 2008, il était impossible, pour les dirigeants canadiens et européens, de passer à côté des conclusions optimistes de l'étude.

Élément indicatif de l'état général peu dynamique des relations entre les deux parties, le Sommet Canada-UE de 2008 faillit ne pas avoir lieu, malgré la présence annoncée en sol canadien du président du Conseil européen, le Président Sarkozy. Ni le Président français, ni le Premier ministre canadien ne manifestèrent un enthousiasme très fort pour la tenue de la

rencontre, qui se trouvait coincée entre le sommet bilatéral Canada-France et le Sommet de la Francophonie. L'intention du Président français de limiter au strict minimum sa présence sur le sol canadien en faveur d'un déplacement non officiel et non prévu aux États-Unis, pour mousser ses vues sur la crise financière internationale, eut pour effet de ramener l'événement à la portion vraiment congrue⁴⁹. Les parties convinrent finalement de tenir le Sommet à Québec, à la Citadelle, en marge du Sommet francophone. Cette rencontre a ressemblé, sur le plan physique et protocolaire, davantage à un de ces nombreux tête-à-tête bilatéraux que les chefs d'état aiment organiser en marge de rencontres multilatérales qu'à un véritable Sommet.

Le Sommet accoucha cependant d'une décision importante : le lancement des négociations en vue de la conclusion d'un accord économique de portée large (*comprehensive* en anglais) d'où *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA). Avec comme objectif à moyen et à long termes, la réalisation d'un partenariat économique plus fort, ambitieux et équilibré, Ottawa et Bruxelles décidèrent de définir les contours et les modalités de l'accord économique le plus tôt possible, en 2009. Fait inédit au Canada, le communiqué conjoint publié à l'issue du Sommet fit état de la nécessité absolue d'impliquer, dans les négociations, les provinces et territoires canadiens, de même que les États membres de l'UE, dans les domaines de leurs compétences constitutionnelles respectives⁵⁰. À notre connaissance, il s'agit de la première fois que le gouvernement fédéral canadien accepte formellement que les provinces, tel que réclamé par le Conseil de la fédération, s'assoient à une table de négociation commerciale internationale. Terre-Neuve s'était opposée au projet, ce qui n'a surpris personne, étant donné l'historique récent des relations de cette province avec l'Europe, fait de conflits dans les domaines des pêches et de la chasse aux phoques.

Il pourrait s'agir là d'un précédent de grande portée pour l'avenir du fédéralisme au Canada, si l'on tient compte du fait que les gouvernements fédéraux successifs ont toujours refusé une présence provinciale dans les salles de négociation commerciale. L'explication en est simple: forts de leur expérience passée avec le Canada, l'UE a exigé que les provinces soient à table pour les contraindre à s'engager dans le processus et ensuite honorer les engagements pris. Globalement, les deux parties présentèrent le futur accord comme un dispositif complémentaire aux textes qui sortiraient du cycle de Doha, même si elles en admettaient explicitement l'impasse.

Les services concernés à Ottawa et à Bruxelles disposaient donc d'assez peu de temps pour cerner les enjeux de la négociation et pour fixer les modalités de certaines questions comme la

⁴⁹ Sur une des versions des programmes – que l'auteur eut entre les mains – qui circula peu avant l'arrivée de M. Sarkozy, le Sommet devait avoir lieu pendant le trajet en auto (une demie heure environ) entre l'aéroport et le centre-ville de Montréal, où le dirigeant français semblait avoir l'intention de prononcer un discours devant les milieux d'affaires. Selon la rumeur, le Président de la Commission, devant la tournure des événements, aurait refusé de se rendre à Montréal, par crainte de ridicule.

⁵⁰ Les provinces acceptèrent rapidement. Voir la Déclaration du Conseil de la Fédération : *Appui à la négociation d'un nouvel accord économique à portée large avec l'Union européenne*. Ottawa, Conseil de la fédération, le 20 février 2009. Le refus de participation de Terre-Neuve fut signifié le même jour par un communiqué séparé du bureau du Premier ministre : *Newfoundland and Labrador expresses concern with Canada- European Union economic negotiations*. Saint-Jean (TNL), le 20 février 2009.

participation des provinces et États membres. Le Traité de Rome, de 1957, dans son article 113 (devenu article 133 dans le Traité d'Amsterdam, de 1997), conférait à la Commission européenne la responsabilité de conduire l'action commune en matière de politique commerciale. En vertu de cet article, la Commission négocie en présence des États membres⁵¹, sans que ces derniers interviennent dans les échanges.

C'est un peu ce modèle qu'Ottawa, sous le regard très intéressé des Européens, retiendra pour assurer la participation des provinces aux discussions. Les provinces assistent formellement aux négociations, une première dans l'histoire des relations internationales du Canada, sans toutefois intervenir à la table. Elles font leurs représentations, dans les domaines de leur compétence, dans des séances de concertation avec Ottawa. Dans les faits, la participation provinciale, selon ce que l'on peut apprendre des participants, varie considérablement. Le Québec est parfois seul présent, surtout lorsque les négociations ont lieu à Bruxelles. Le fait que le Québec ait nommé, dès mai 2009, un négociateur en chef à titre de représentant à la table, l'ancien Premier ministre Pierre-Marc Johnson, a contribué à médiatiser cette présence et les positions du Québec⁵².

Quant aux sujets à inclure dans les négociations, les deux parties disposaient de listes suggérées par des intervenants comme le Premier ministre Charest qui en voyait 14, de même que des propositions générées par des consultations auprès de milieux d'affaires et d'intervenants de la société civile. Les intérêts poursuivis de part et d'autre, parfois depuis fort longtemps, qui ont fait l'objet de mention lors des sommets précédents étaient connus. Pour l'UE, des questions comme les régimes d'investissement, la propriété intellectuelle, les appellations contrôlées allaient sûrement figurer en haut de l'ordre du jour des négociations, en plus des sujets plus classiques comme l'élimination des droits douaniers pour le commerce des biens et services.

Le Canada voudrait sûrement obtenir des gains à propos de questions comme les mesures phytosanitaires, l'accès pour les produits agricoles, même si le Québec, comme le Canada, avait explicitement déclaré qu'il ne voulait pas que soit remis en cause le régime de la gestion de l'offre de ces produits. Les fonctionnaires devaient aussi tenir compte du souhait exprimé par les dirigeants politiques à Québec de voir de nouveaux sujets figurer à l'ordre du jour. Un groupe de travail Ottawa/Bruxelles s'est réuni trois fois, entre novembre 2008 et janvier 2009, pour arrêter l'ordre du jour des négociations et leur format.

Malgré son caractère très « classique », la question de l'élimination des droits douaniers sera retenue en premier, le groupe constatant qu'à peu près le tiers des retombées attendues du futur accord se situaient dans ce domaine; il ne devait pas y avoir d'exclusions *a priori* à cet égard. Treize autres domaines furent retenus, sans surprise majeure pour quiconque a suivi les négociations commerciales multilatérales récentes, car la grande majorité de ces sujets étaient traités à Genève, à l'OMC. Le Groupe conjoint affirma que les négociateurs devaient systématiquement viser le degré de libéralisation et d'ouverture le plus élevé possible, puisque

⁵¹ Que l'on dit « réunis en comité 133 », lorsqu'ils discutent avec la Commission du déroulement des discussions.

⁵² Voir le communiqué du bureau du Premier ministre annonçant sa nomination : *Pierre Marc Johnson nommé négociateur en chef du Québec*.

toutes les études préliminaires indiquaient que seule une telle démarche garantirait les meilleurs résultats. Enfin, le Groupe fit explicitement état du contenu de la Déclaration du Conseil de la Fédération, à laquelle 12 des 13 provinces et territoires avaient souscrit. Dans ce texte, les membres du Conseil avaient signifié leur aval quant au lancement des négociations et leur intention d'assurer la mise en œuvre d'un éventuel accord.

Lors du Sommet Canada-UE, à Prague, le 6 mai 2009, la décision fut prise de lancer les négociations en vue de la conclusion d'un accord de partenariat économique global, sur la base de l'étude de 2008 et des travaux du Groupe conjoint. Malgré le caractère « historique » de la décision pragoise, les médias en firent très peu de cas. Au Canada, par exemple, selon le journaliste Paul Wells de *Macleans*, seul un éditorial du *Globe and Mail* et des analyses dans la revue spécialisée *Embassy* (sur le net) firent état de l'événement autrement que par la reprise de dépêches d'agence. Wells ne tient pas cependant compte des médias québécois, qui accordèrent sensiblement plus d'importance à l'événement, d'autant plus que le bureau du Premier ministre Charest fit coïncider l'annonce de la nomination de M. Johnson et la rencontre de Prague. On pourra constater d'ailleurs au fil des mois qu'en dehors des publications s'adressant aux milieux directement intéressés aux négociations, celles-ci reçurent plus de couverture au Québec qu'ailleurs au Canada. Ainsi la huitième rencontre des négociateurs, en juillet 2011, ne fut d'abord mentionnée que dans les quotidiens québécois. En Europe, selon un survol sommaire, la couverture est encore plus mince, la presse britannique de qualité étant généralement la seule à faire état d'analyses ou de mentions.

Les négociations démarrèrent, fin octobre 2009, avec l'arrivée à Ottawa de 35 négociateurs européens⁵³. Que les premières séances de négociations aient été consacrées à l'élaboration d'un squelette d'accord, en termes de structure aussi bien que de contenu, ne surprit guère les observateurs de la scène des négociations commerciales internationales, puisque le vocabulaire et les concepts retenus sont ceux utilisés à Genève, à l'OMC. Dès le début de 2010, une version très préliminaire de ce projet d'accord, un « brouillon » aux fins de discussion, fut publiée en ligne par un groupe altermondialiste canadien, le Conseil des Canadiens⁵⁴. Le texte était uniquement en anglais, car selon les confidences de Pierre-Marc Johnson devant l'Assemblée nationale, ce sont les Européens qui ont exigé que tous les textes de discussion internes soient rédigés exclusivement dans la langue de Shakespeare⁵⁵. Comme tous les textes de ce genre, issus de séances de négociations commerciales, l'avant-projet est à peu près incompréhensible pour le commun des mortels, si ce n'est au niveau des titres, en raison de sa longueur et son langage hermétique.

Si l'on se fie à des confidences et aux quelques articles bien informés sur la question, la suite des négociations semble avoir tourné autour de la problématique suivante: l'UE a comme position

⁵³ Voir l'article de Paul Wells dans *Macleans* : *Why free trade with the EU goes nowhere*, le 17 juillet 2007, accessible à <http://www2.macleans.ca/2009/07/17/why-free-trade-with-the-eu-goes-nowhere/>

⁵⁴ Disponible sur la première page du site web de la filiale du Conseil des Canadiens, « The Trade Justice Network » - le Réseau pour la justice commerciale, selon une traduction maladroite en français : <http://tradejustice.ca/en/section/24>

⁵⁵ Voir : l'audition de Pierre-Marc Johnson à l'Assemblée nationale du Québec, abordée plus loin dans ce texte.

que le Canada est le demandeur dans ces négociations et aussi celui qui a le plus à gagner à avoir accès au marché européen, c'était à lui de « livrer suffisamment de marchandise » pour que l'UE morde à l'appât. Bruxelles ayant identifié depuis longtemps les obstacles principaux, c'est au Canada de les éliminer. L'inexistence au Canada⁵⁶, malgré les accords interprovinciaux conclus ces dernières années, d'un vrai marché interne intégré figure en haut de la liste des problèmes que l'UE veut voir résolu avant de signer un accord avec Ottawa. Le comportement du Québec dans le dossier de l'acquisition par Montréal d'une nouvelle flotte de wagons de métro n'avait rien pour rassurer Bruxelles à cet égard.

Si le Canada n'était pas en mesure de poser les gestes exigés par la Commission, celle-ci n'hésiterait pas, selon le négociateur en chef européen Mauro Petricione, à mettre fin au processus, comme elle l'aurait fait avec d'autres interlocuteurs : « Nous avons tenu des négociations avec ces interlocuteurs et nous les avons suspendues parce que ces partenaires ne pouvaient nous offrir un accès à un marché aussi intégré que le nôtre »⁵⁷.

IV Les enjeux sectoriels, les défis politiques

Les secteurs

L'Union européenne (UE) répète que le fractionnement du Canada en dix marchés provinciaux, dans de nombreux secteurs, est un obstacle majeur à la libéralisation du commerce avec elle. Malgré la signature d'accords comme celui entre le Québec et l'Ontario, en 2007, libéralisant le secteur des marchés publics, de la main d'œuvre et des professions, on ne peut, selon Bruxelles, parler d'une élimination globale des barrières commerciales interprovinciales à l'intérieur du Canada.

Non seulement les provinces n'ont-elles pas totalement libéralisé le commerce entre elles, elles refusent que leur soient appliquées les dispositions de plusieurs instruments multilatéraux, comme celui des marchés publics⁵⁸. De fait, Ottawa a fait figurer, parmi ses réserves à cet accord, les marchés publics des entités subnationales. Un autre domaine sensible aux yeux de Bruxelles et touchant les provinces est celui des appellations contrôlées en général, les alcools en particulier. En effet, un vieux litige oppose l'UE et les provinces à propos de multiples aspects reliés à la gestion de leurs régies provinciales à caractère de monopole.

De nombreuses exigences de Bruxelles interpellent plus directement le gouvernement fédéral. Depuis l'époque Trudeau, le Canada applique un régime de contrôle de moins en moins sévère,

⁵⁶ Aux yeux des fonctionnaires de la Commission, car le marché interne canadien est tout de même très largement libéralisé, ne serait-ce sous l'effet de la législation fédérale commune.

⁵⁷ Voir note 53.

⁵⁸ Les commandes publiques constitueraient, selon certaines sources citées par l'Observateur de l'OCDE, 15% du PIB et près de 80% des exportations mondiales qui ont fait l'objet de l'Accord plurilatéral sur les Marchés publics, à l'OMC, en 1994. Voir l'article signé RJC dans le numéro de mars 2007 de *L'Observateur de l'OCDE*, « Marchés publics : repérer la corruption ». Toutefois, ces chiffres sont à manier avec précaution, nous semble-t-il.

en principe, à l'égard des investissements étrangers. Le Parti Conservateur du Premier ministre Harper est traditionnellement moins agressif dans ce domaine que ses prédécesseurs libéraux, mais il n'a pas hésité à invoquer la législation pour bloquer des transactions majeures comme celle de l'achat du fleuron de la Saskatchewan, Potash Corp, par des intérêts australiens. La législation canadienne s'appliquant aux institutions financières et aux assurances est vue d'un mauvais œil à Bruxelles, qui en souhaiterait la libéralisation.

Selon l'étude de 2008 sur l'évaluation des coûts et des bénéfices d'un éventuel partenariat, préalablement citée, c'est dans le secteur des assurances que l'UE peut s'attendre aux gains les plus importants lors des négociations. Le secteur des produits pharmaceutiques suscite, entre autres, des demandes au sujet du régime canadien, jugé inadéquat selon l'UE, en ce qui a trait à la durée de protection des brevets. Pour la Commission européenne (Commission), l'existence de cette législation trop laxiste introduit des éléments d'incertitude défavorables aux investissements⁵⁹. L'absence, par ailleurs, dans les accords canado-européens, d'une clause assurant l'arbitrage privé des différends touchant les investisseurs européens, semblable au Chapitre 11 de l'ALE, constitue un autre enjeu pour les négociateurs. Le régime complexe en matière de propriété intellectuelle et la non-signature par le Canada des derniers accords en la matière constitue un autre obstacle aux échanges à éliminer, selon Bruxelles pour qui la ratification parlementaire de ces textes serait un pré-requis.

Le Canada avait aussi une série de demandes à présenter à ses interlocuteurs de la Commission, dont la genèse remonte parfois à fort loin. Il en est ainsi pour les interdictions d'importation de bœuf aux hormones, interdictions assouplies récemment, mais qui pourraient s'étendre à l'avenir, en raison des exigences en la matière, pour la traçabilité des OGM (organismes génétiquement modifiés). L'Alberta, gros producteur de bœuf, et l'Ontario, de porc, exportent peu vers l'Europe, alors que le marché est actuellement plutôt preneur. Le dossier agricole est particulièrement sensible pour les négociateurs canadiens, qui ne manquent pas de rappeler l'existence de marchés traditionnels en Europe de produits canadiens avant que la politique agricole commune ne les écorne substantiellement, notamment en ce qui a trait au lait et aux céréales. Les pêches, enfin, sont d'une importance considérable pour le Canada, particulièrement pour les provinces atlantiques, car l'Europe est le premier importateur mondial de produits de la pêche.

Le souhait de bon nombre de producteurs du centre et de l'ouest du Canada à commercer avec l'UE se heurte aux intérêts des bénéficiaires du système canadien de gestion de l'offre des produits agricoles. Ce dernier crée un marché intérieur très protégé, notamment en ce qui a trait aux produits laitiers et aux œufs (ex. : au Canada, les barrières douanières peuvent dépasser les 300% pour des denrées comme la crème glacée). Dans ces conditions, face à l'UE (comme à l'OMC), les négociateurs canadiens se trouvent quelque peu paralysés, d'autant plus que le Premier ministre Charest a déclaré explicitement qu'il ne voulait pas que l'agriculture figure parmi les sujets abordés aux négociations.

⁵⁹ Pour un examen assez complet de la question, voir l'article d'*Embassy*, signé par Arca Gurzu, le 27 juillet 2011, intitulé « EU trade talks stalling on intellectual property ».

Un des domaines où les demandes de M. Charest vis-à-vis de l'UE étaient les plus étayées est celui de la mobilité des professionnels, secteur qui a donné lieu à la signature d'une entente bilatérale importante Québec-France. Le gouvernement fédéral, pour sa part, a conclu plusieurs accords bilatéraux avec des membres de l'UE favorisant la mobilité des jeunes. La mobilité professionnelle est une des réalisations les plus importantes du processus d'intégration européenne depuis 1958. Mais le potentiel d'ouverture des frontières, qui semble réel dans ce secteur, est contrecarré par des flux incontrôlés d'immigrants en provenance de quelques pays de l'ancien bloc soviétique, qui amènent le Canada à réagir brutalement par l'imposition de visas d'entrée pour l'ensemble de leurs ressortissants. Le différend avec Prague dans ce domaine a donné lieu à l'échange de propos peu amènes, notamment au Parlement européen (Parlement).

L'industrie pharmaceutique européenne a convaincu la Commission de la nécessité d'amener le Canada, dans le cadre d'une adhésion éventuelle aux accords plurilatéraux sur la propriété intellectuelle, à prolonger d'au moins deux ans la validité des brevets en vigueur pour les produits pharmaceutiques. Or, plusieurs gouvernements provinciaux au Canada, en premier lieu l'Ontario, ont engagé une action de réduction du coût des produits pharmaceutiques au sein de leur système public de santé, qui repose, pour une part importante, sur le recours accru aux produits génériques. Même le Québec, qui a beaucoup investi dans la promotion de l'industrie de la recherche et de la production pharmaceutiques, s'est engagé dans cette voie. On voit mal les négociateurs canadiens céder facilement du terrain dans ce domaine.

Il en est de même pour les industries culturelles. Dans la mesure où le Canada et la France, rejointe par l'UE dans son ensemble, ont été les principaux promoteurs à l'UNESCO de la Convention sur la diversité culturelle (Convention), on imagine mal comment les négociateurs des deux parties pourraient engager une négociation strictement commerciale sur l'accès aux marchés ou la régulation du contrôle des entreprises dans le domaine culturel. Certaines firmes européennes se sont déjà plaintes de la réglementation canadienne sur la propriété des entreprises en matière culturelle, comme dans le cas de la compagnie de disques Polygram que Philips a voulu développer. Ces entreprises auraient souhaité que la Commission exige du Canada une libéralisation dans ce domaine. Devant le Parlement, cependant, la Commission a indiqué qu'elle entendait honorer ses engagements dans le cadre de la Convention⁶⁰.

Défis politiques

Au-delà de ces enjeux sectoriels se profilent des défis politiques beaucoup moins pour l'UE que pour le Canada. Le débat politique en Europe à propos des négociations et leurs enjeux a été

⁶⁰ La Commission fait dans ce cas référence à une conception de la portée de la convention qui rejoint la définition française originale du concept de diversité culturelle et limite le champ d'application aux industries audiovisuelles. Selon cette approche, l'édition relève d'une logique strictement commerciale. À la Direction générale de la Culture de la Commission, on s'oppose à cette approche. Voir, parmi les multiples déclarations des autorités européennes, celles relevées dans le bulletin électronique de la Coalition française pour la diversité culturelle, le 21 avril 2011 : *La Commission réfute tout risque pour la diversité culturelle*, disponible à www.coalitionfrancaise.org/?p=725

pratiquement inexistant, en dehors du Parlement européen⁶¹ et de quelques milieux universitaires spécialisés. L'enjeu politique principal pour la Commission, si l'on se fie aux propos de son négociateur en chef, est de confirmer sa capacité de négocier, sur le plan mondial, des accords de partenariat économique d'un type nouveau, et, par là, confirmer sa capacité d'agir sur le plan global dans les domaines de sa compétence et au-delà de ceux-ci. La négociation englobe, en effet, des secteurs qui relèvent de la compétence des États membres, selon les traités, ou qui constituent des compétences partagées : environnement, institutions financières, mouvement des personnes, transport aérien. Dans ce dernier cas, la compétence de l'UE s'affirme et le Canada a finalement signé un accord dans ce domaine avec l'UE en tant que telle.

La démarche de la Commission à l'égard du Canada s'inscrit dans le cadre de la politique commerciale qu'elle a fait adopter par le Conseil et le Parlement européens, en 2006, en partant du constat implicite que les négociations multilatérales étaient dans l'impasse à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce contexte préoccupant amenait l'organe bruxellois à plaider en faveur d'une offensive en direction d'un certain nombre de pays émergents, Corée du Sud et les États du Mercosur. L'objectif proposé pour l'UE était l'établissement de nouveaux partenariats économiques comportant des engagements dans les domaines dits de « Singapour », c'est-à-dire des sujets qui n'avaient pu être intégrés formellement à l'Agenda de Doha, à cause de différends nord-sud. Ces sujets demeurent cependant d'un grand intérêt pour les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) : les investissements, la concurrence, la propriété intellectuelle, à propos de laquelle les négociations sont dans l'impasse à l'Organisation mondiale de la Propriété intellectuelle (OMPI). Le Canada n'était pas mentionné parmi les cibles prioritaires de la Commission, en 2006, ce qui rend l'exploit de M. Charest et des milieux d'affaires en 2007 d'autant plus remarquable. À noter que la communication de la Commission reçut un accueil plutôt tiède, s'agissant de partenariats avec les pays développés. La Grande-Bretagne et l'Allemagne préféraient s'en tenir aux accords bilatéraux en vigueur. De nombreux spécialistes du commerce international n'étaient pas convaincus, par ailleurs, que la voie multilatérale était bouchée. La politique fut néanmoins adoptée.

La Commission a ainsi dû obtenir, du Conseil des ministres, une décision spéciale, fin 2010⁶², l'autorisant à négocier dans le domaine des investissements, alors même que la politique communautaire dans le domaine n'avait pas été définie.

L'adoption d'une telle politique était obligatoire à la suite de l'attribution à la Commission, par le Traité de Lisbonne, de la compétence en matière de régulation des investissements étrangers, et, partant, de la compétence pour négocier à ce sujet avec des États tiers. Le fait que tout le monde accepte qu'une négociation économique bilatérale, assurée par la Commission, puisse

⁶¹ Où les organisations environnementales européennes expriment bruyamment leurs préoccupations concernant les activités au Canada en matière d'extraction de pétrole des sables bitumineux.

⁶² La décision ne franchit cependant toutes les étapes d'approbation requises qu'en date du 30 septembre 2011, ce qui ne manqua pas de poser des problèmes pendant les négociations avec le Canada. Voir l'article d'Embassy «What to watch for in the next Canada-EU trade round», dans le numéro du 12 octobre 2011, sous la signature d'Anca Gurzu.

avoir une telle envergure constitue quelque chose de nouveau et de potentiellement significatif pour les relations de l'UE et de la Commission avec d'autres interlocuteurs importants comme les États-Unis, peu intéressés et probablement incapables de négocier actuellement, le Japon et les pays émergents comme le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine(BRIC)⁶³, tel qu'envisagé par les propositions de la politique commerciale de 2006.

Au Parlement européen et lors des auditions avec des représentants de la société civile consacrées à l'évaluation d'impact d'un éventuel accord de partenariat économique avec le Canada, il a beaucoup été question, à l'instigation de groupes britanniques surtout, de chasse aux phoques, des (organismes génétiquement modifiés (OGM), de l'amiante et de cruauté à l'égard des animaux, sujets de prédilection des organisations non gouvernementales (ONG) européennes à l'égard du Canada. La résolution du Parlement, adoptée en juin 2011, alors que les négociations auraient dû être sur le point de se terminer, du moins selon le calendrier original, ne s'arrête pas à ces questions. Le texte fait ressortir que l'enjeu politique principal est la capacité pour l'UE d'innover et d'élargir de manière significative sa trame de relations économiques avec ses partenaires principaux, dont le Canada, tout en rappelant que le système multilatéral demeure le cadre le plus efficace pour libéraliser le commerce de l'UE.

Le Parlement tenta de tempérer l'enthousiasme des industriels pour la libéralisation dans des secteurs comme les médicaments génériques, tout en reprenant, en gros, toute la liste des *désidératas* communautaires, y compris l'accès aux marchés publics des provinces. Le Parlement critiqua fortement l'approche de la Commission en matière de libéralisation des services, qui privilégie la présentation de listes négatives, où l'on fait mention des seuls secteurs à exclure de l'accord. L'UE a traditionnellement préféré une approche positive en la matière, impliquant la présentation d'une liste de secteurs à libéraliser, les secteurs non mentionnés étant exclus du processus. Pour nombre de parlementaires, Bruxelles aurait fait preuve de mollesse vis-à-vis d'Ottawa sur cette question, importante à leurs yeux. Autre sujet politiquement sensible en Europe : dans l'avant-projet partiel dévoilé par le Conseil des Canadiens (Conseil), début 2010, le Canada paraît proposer que les parties adoptent des dispositions en matière d'arbitrage, inspirées du Chapitre 11 de l'ALE. Le Parlement européen aurait préféré que ce soit les tribunaux nationaux qui disposent des différends en matière d'investissements. Les parlementaires ont sans doute été échaudés par le rappel des expériences canadiennes et mexicaines en la matière.

Le Parlement s'est surtout offusqué de ce que la Commission procède en oubliant que le Traité de Lisbonne, désormais en vigueur, lui fait obligation de consulter le Parlement avant et pendant les négociations. Comme les négociations avec le Canada étaient les premières à se dérouler dans le nouveau contexte de Lisbonne, il s'agissait d'un bien mauvais précédent pour les parlementaires. Enfin, en arrière-plan des discussions à Strasbourg, se profilait l'intention, prêtée par certains à la Commission, de porter le dossier contentieux de l'extraction pétrolière des sables bitumineux devant la Cour européenne de Justice, pour cause de pollution massive,

⁶³ Brésil, Chine, Inde, Russie.

et ce, même si Ottawa et Bruxelles proclamaient leur intention de ne pas compliquer les négociations avec une telle démarche⁶⁴.

Parallèlement aux brèves discussions au Parlement européen, se déroulait un examen « selon la procédure d'urgence », à la Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale française, du projet de mandat confidentiel de la Commission, proposé au Conseil, en 2009. Comme le soulignait Bruno LeMaire, alors Secrétaire d'État aux Affaires européennes, il serait embarrassant pour un État, dont le Président avait plaidé en faveur du lancement des négociations, de se retrouver dans la situation où son parlement national n'en avait pas autorisé le lancement alors que celles-ci tiraient à leur fin.

Le rapporteur désigné était la députée de Saint-Pierre et Miquelon, territoire d'outre-mer voisin de Terre-Neuve, inquiète de la répercussion des négociations sur le commerce de réexportation hors douane de produits de la pêche canadiens, entre autres. Mme Girardin⁶⁵ se montra peu enthousiaste devant le projet de mandat, arguant que le résultat des négociations risquait de profiter surtout au Canada. Elle aurait préféré que celles-ci soient abandonnées, mais reconnaissait qu'il était trop tard. Elle pointa particulièrement du doigt le secteur agricole comme celui où les Européens risquaient de se faire « rouler » par Ottawa, manipulateur expérimenté, selon elle, des marchés dans ce domaine. Les griefs de la « société civile » canadienne contre le projet furent aussi mentionnés. Après une discussion tout à fait sommaire, le principe du mandat fut approuvé par la Commission, certains députés de gauche s'abstenant.

Une recherche rapide sur Internet, notamment sur le site du Parlement britannique, amène à conclure que les négociations ont soulevé un intérêt plus que mitigé en Europe. Seules les ONG environnementalistes ont fait retentir leurs salves à propos des questions habituelles mentionnées ci-haut, auxquelles s'ajoute maintenant le dossier des sables bitumineux, dossier qui reçoit une couverture de plus en plus régulière dans les médias européens. En est-il autrement au Canada? Si le rôle assumé par le Premier ministre Charest dans le lancement des négociations a sans doute contribué à l'intérêt manifesté par les médias québécois, la présence dans le dossier de M. Johnson, ancien Premier ministre péquiste, a certainement piqué la curiosité aussi bien des parlementaires que des médias.

Le Parlement canadien s'est intéressé à plusieurs reprises, dans le cadre de ses commissions parlementaires, à l'état des relations avec l'Europe. L'étude en 1996 du Comité sénatorial sur les affaires étrangères à propos de l'impact des changements institutionnels et économiques en cours en Europe sur sa relation avec le Canada a retenu plus particulièrement l'attention. Le Comité permanent de la Chambre des Communes sur le patrimoine canadien consacra, pour sa part, trois séances de travail et d'audition, aux négociations sur l' AECG (Accord économique et commercial global), tout en étudiant, en même temps, l'accord commercial relatif à la contrefaçon et les enjeux relatifs à la diversité culturelle soulevés par les négociations. La tenue

⁶⁴ La question des sables bitumineux fut largement publicisée en marge de la huitième séance des négociations à Bruxelles, en juillet 2011, alors que plusieurs ONG européennes et le Conseil des Canadiens organisèrent des manifestations anti-pétrole bitumineux devant le bâtiment où se réunissaient les négociateurs.

⁶⁵ Députée radicale de gauche (opposition).

de ces séances du comité résulte en partie de la situation prévalant alors au parlement fédéral. Elles sont manifestement attribuables, si l'on se fie à l'avis de ses membres conservateurs, à une initiative de l'opposition pour embarrasser le gouvernement minoritaire du Premier ministre Harper.

Les observateurs n'ont que guère appris de ces séances, très peu publicisées d'ailleurs. La présentation du ministre du Commerce extérieur d'alors, Peter Van Loan, fut suivie par un défilé de fonctionnaires ne se commettant que de manière prudente, sous la houlette du négociateur en chef canadien, Steve Verheul. Deux sujets retinrent surtout l'attention des parlementaires : les négociations sur les dossiers culturels et la contrefaçon. On se vit ainsi confirmer que la Commission s'intéressait au programme canadien d'aide à l'édition, pour lequel Ottawa cherchait une exemption. Le directeur général de la coalition pour la diversité culturelle se déclara peu enchanté par l'approche fédérale, qui semblait admettre d'emblée que l'on puisse discuter de questions culturelles lors de ces négociations, alors même que la lettre de la Convention sur la Diversité des expressions culturelles, signée par Ottawa et Bruxelles, précise que de telles discussions doivent se dérouler dans un cadre proprement culturel.

Quant à la contrefaçon, les échanges firent ressortir le mauvais dossier du Canada sur le plan international, les Douanes canadiennes disposant de très peu de moyens de lutte contre ce fléau; d'où l'exigence de Bruxelles de l'adoption d'un projet de loi haussant les exigences et moyens du Canada au niveau des normes plurilatérales. Le comité se contenta de recommander, dans son rapport, que le processus de négociations soit plus transparent et qu'il y ait plus de participation du public.

Le Comité permanent de la Chambre sur l'Agriculture tint des séances au cours desquelles il entendit des témoignages, mais ne semble pas avoir publié de rapport final. On apprit que le Canada s'intéressait à l'accès en Europe pour les pêches et la viande, l'UE ayant des visées plus larges. Les représentants gouvernementaux se dirent défenseurs du système de la gestion de l'offre, mais sans fournir plus de détails quant à leur argumentation à ce sujet devant les représentants de l'UE. La question des OGM fut aussi abordée.

En décembre 2010, à Ottawa, lors d'un bref débat d'origine gouvernementale sur les négociations en plénière, à la Chambre des Communes (Chambre), quelques députés intervinrent. Le discours le plus remarqué fut celui de la députée libérale Martha Finlay. Elle affirma que l'accord envisageable allait fournir l'occasion à l'industrie canadienne d'exploiter pleinement les possibilités que recelaient les contrats de sous-traitance dans le cadre de productions intégrées à l'échelle mondiale et elle cita le cas du « Blackberry ». Ces propos firent bondir le député néo-démocrate Peter Julian, membre fondateur du Conseil des Canadiens et propagandiste anti-CETA. Malgré ces quelques instants enflammés, les débats furent assez retenus, la séance se déroulant en fin de soirée, avec comme seul objectif gouvernemental que la Chambre « prenne note » des négociations. Les lignes partisanes n'avaient rien de bien

surprenant : le NPD très critique, le Bloc Québécois se préoccupant de culture et d'agriculture, les Libéraux, enfin, plutôt favorables⁶⁶.

À Québec, le suivi des négociations fut confié à la Commission parlementaire des Institutions. Il aurait pu être attribué plus logiquement à la Commission parlementaire chargée des questions d'économie et d'exportations. Il existait cependant un précédent pour ce choix, alors que la même commission, lors de séances confidentielles tenues à huis clos sous le gouvernement précédent, avait été amenée à se pencher sur le projet de création de la ZLÉA. Plusieurs parlementaires ont pu interroger longuement l'ancien Premier ministre Pierre-Marc Johnson sur le déroulement des négociations, le 6 octobre 2010, pendant une séance de quelques heures. En rappelant qu'il devait respecter la confidentialité des échanges à la table des négociations, M. Johnson a cependant effectué un survol général de l'état du dossier, alors même que les discussions en étaient souvent encore au stade préliminaire. Ainsi, en octobre 2010, il n'avait pas encore été question d'agriculture. M. Johnson a expliqué comment il travaillait, lors des négociations, autant dans les corridors qu'à la table formelle. Il souligna en particulier ses excellents rapports avec le négociateur en chef européen qu'il avait rencontré en tête en tête, une dizaine de fois.

Les membres de l'Assemblée nationale, tous partis confondus, se sont montrés intéressés par l'impact de l'accord éventuel sur les relations avec les États-Unis; le dossier des achats publics et celui des wagons de métro en particulier, la propriété intellectuelle et les investissements. Mme Louise Beaudouin, ancienne ministre responsable du dossier de la diversité culturelle, ne pouvait manquer d'interroger le représentant québécois à propos des rumeurs voulant que l'UE cherche des concessions en matière culturelle. M. Johnson se montra lui-même étonné de l'attitude de Bruxelles, se disant toutefois certain qu'à la fin, la Direction générale de la Culture ferait prévaloir son point de vue favorable à la diversité culturelle. On retient du compte-rendu de cette séance qu'il existe un consensus québécois au sujet de la signature d'un accord de libre-échange avec l'UE.

On aurait pu penser que les enceintes fédérales et provinciales auraient donné lieu à plus de débats. Or, à partir du moment où le Premier ministre Charest obtint de ses homologues leur accord pour le lancement de négociations, il en fut peu question. Une recherche révèle l'existence de quelques communiqués provinciaux traitant de la question⁶⁷; il faut bien convenir qu'il s'agit de peu de choses. Lorsque le Québec envoya son représentant Pierre-Marc Johnson informer les autres gouvernements de l'état des négociations à la réunion du Conseil de la Fédération, à Victoria, fin juillet 2011, on n'en fit pas mention dans le communiqué final. Même

⁶⁶ Voir le compte rendu du jour au point No 9 (Initiatives gouvernementales) *Débats de la Chambre des Communes*, (Parlement du Canada), 40^e Législature, 3^e Session, No 117.

⁶⁷ À l'exception du Québec, qui a un site pratiquement aussi fourni qu'Ottawa à ce sujet. L'Ontario procède à la tenue d'un sondage sur le web auprès des entreprises à propos de CETA. Voir Ontario – Ministry of Economic development and Trade *Canada EU CETA – Ontario seeks your views on CETA negotiations*. Toronto, le 18 mai 2011, 6 pages (avec annexes) – communiqué du ministère. Le communiqué note que la province est fortement en faveur d'un accord. La Colombie-Britannique et l'Alberta semblent aussi avoir procédé à des sondages.

Terre-Neuve, opposé aux négociations, se contenta d'organiser des réunions en faveur de la chasse aux phoques.

Le sujet qui attira toute l'attention des participants à cette rencontre du Conseil, deux ans après le début des négociations avec l'Europe, était le nécessaire rapprochement avec la Chine et le lancement d'une offensive en direction de l'Asie. Le Premier ministre Charest se rendit lui-même en Chine, début septembre 2011, et plaida en faveur de la négociation d'un accord de libre-échange entre le Canada et la Chine, « semblable à celui négocié avec l'Union européenne », négligeant de faire état des difficultés que ces négociations traversaient⁶⁸. Le nouveau ministre du Commerce extérieur entonna le même refrain, donnant l'impression générale que la classe politique canadienne avait tourné la page au sujet des négociations avec l'UE, en faveur de nouvelles ouvertures vers l'Asie⁶⁹. On constate toutefois que les Chinois observent le silence à ce sujet.

Nous avons déjà noté la couverture très faible des médias canadiens et celle encore plus parsemée en Europe sur l'ensemble du dossier, depuis sa relance, fin 2006, par le Premier ministre Charest. Les milieux d'affaires intéressés par les relations Canada/Europe, regroupés au sein de la Table-Ronde Canada/Europe, après quelques interventions assez efficaces visant à faire démarrer les négociations, devinrent largement silencieux. Seuls s'engagèrent, dans une campagne enthousiaste d'opposition au projet, les altermondialistes canadiens, avec un certain soutien de leurs amis européens. Leur chef de file, le Conseil des Canadiens (Conseil), dirigé par Maude Barlow⁷⁰, s'était opposé avec beaucoup d'énergie aux diverses négociations commerciales des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Le Conseil avait joué un certain rôle dans l'avortement, à l'OCDE, du projet d'accord multilatéral sur les investissements (AMI). Il dispose de relais efficaces au sein du monde syndical canadien, comme les Travailleurs unis de l'automobile. Plusieurs députés néodémocrates à la Chambre des Communes adoptent d'assez près son argumentation.

Dès le début des négociations, en 2009, le Conseil créa un site web consacré aux négociations. Ses arguments avaient essentiellement trait à la perte de souveraineté entraînée par des accords de ce type, soit un risque que les Européens exigent la privatisation de nombreux services publics, que soient mises en place de nouvelles dispositions semblables au Chapitre XI de l'ALE, de même qu'aux possibles pertes de contrats dans le secteur des marchés publics.

Au Québec, suite à de nombreuses démarches de la machine bien huilée qu'est devenue la Coalition pour la Diversité culturelle, les parlementaires québécois et canadiens furent saisis des

⁶⁸ Voir la dépêche de la Presse canadienne de Martin Ouellet, reproduit par *Le Devoir*, en date du 2 septembre 2011 à la page A7.

⁶⁹ Le Canada a entrepris des négociations avec l'Inde, qui se heurtent à de nombreux obstacles, dans le domaine des services, comme dans celui de l'exemption des entités infranationales, dispositions du futur accord, demandée par l'Inde. Voir *Embassy*, le 27 juillet 2011, à la page 5 « Potentially tricky issues taking shape in India talks » (article de Carl Meyer). On avait prévu la fin de ces négociations en 2013, mais au rythme actuel des travaux, 2014 ou 2015 paraissent plus réalistes comme échéance.

⁷⁰ Pour avoir une idée de l'argumentation de base des opposants altermondialistes à l'accord, voir Maude Barlow « What you don't know about a deal you haven't heard of » dans *The Globe and Mail*, le 6 janvier 2011.

craintes des milieux culturels à propos des intentions prêtées à l'UE de vouloir démanteler des éléments des politiques culturelles canadiennes et québécoises, d'où les nombreuses questions posées à ce sujet à Ottawa et à Québec lors de la rencontre des commissions spécialisées.

Perspectives incertaines

Un observateur attentif est bien obligé de constater qu'au moment où les négociations semblent vraiment entrer dans la zone de turbulence, l'attention de l'ensemble des intervenants, en Europe et au Canada, est ailleurs. Les sources fiables à propos du déroulement des négociations ne sont pas nombreuses et les porte-paroles officiels peu bavards. Il paraît clair cependant que la rencontre du mois de juillet 2011 a été la première à donner véritablement lieu à des discussions ardues sur des questions comme les marchés publics « subcentraux »⁷¹, au moment même où Ottawa donne aux entreprises américaines accès à ceux-ci, avec des limites cependant. Avec l'élection d'un gouvernement majoritaire à Ottawa, une hypothèque potentiellement importante a certes été levée. Le prochaine rencontre, qui doit⁷² se tenir à Ottawa à la mi-octobre 2011, devrait amener les négociateurs à enfin entrer dans le vif de la matière, en proposant de vraies concessions et en mesurant leurs gains possibles.

On n'a pas entendu parler de CETA/AECG pendant la dernière campagne électorale, si ce n'est à travers la déclaration de M. Harper, à la mi-avril, lors d'une escale dans les Maritimes, que la conclusion des négociations n'interviendrait pas avant 2012. Il est peu probable qu'il en soit beaucoup question au cours des prochains mois dans les enceintes parlementaires à Ottawa et à Québec, étant donné les problèmes de l'opposition, dans les deux assemblées.

En Europe, la gravité de la crise économique et financière que connaît l'UE a rejeté, loin des projecteurs, ces sujets obscurs, dès le point de départ. Les crises économiques et financières successives, vécues à partir de 2009, ont mis en lumière de sérieux dysfonctionnements politiques et économiques au sein de l'UE qui rendent problématique le traitement de certains dossiers tel un éventuel accord avec le Canada. Des différends continuent d'opposer des États membres et Ottawa, à propos de questions comme les visas imposés aux ressortissants de la Roumanie et de la République tchèque.

Le dossier des sables bitumineux a tendance à mobiliser les Verts européens, même si l'EU n'importe pas de pétrole canadien. La campagne des ONG européennes inquiète Ottawa, qui ferait activement des représentations auprès de divers milieux politiques sur le continent⁷³. Ottawa craindrait l'impact de la campagne en cours sur les discussions suscitées aux États-Unis par le projet de construction d'un oléoduc Alberta-Texas pour acheminer le pétrole produit à partir des sables bitumineux. Malgré quelques réactions, Ottawa ne se défend pas très bien en

⁷¹ Ce néologisme est d'origine européenne. Il permet de surmonter le problème de la multiplicité des niveaux d'autorité en Europe, encore plus nombreux qu'au Canada, en contournant par ailleurs la notion délicate de nationalité soulevée par le terme sub-national en usage jusqu'alors à Ottawa.

⁷² Voir l'article d'Anca Gurzu du 11 octobre 2011, déjà cité.

⁷³ Selon *Le Monde*, Bruxelles aurait confirmé, à la mi-octobre, son intention d'aller de l'avant avec le projet de pénalisation des carburants provenant des sables bitumineux.

Europe, de l'avis des observateurs⁷⁴. Si l'on ajoute à ce dossier divers autres problèmes, comme la chasse aux phoques, l'amiante, les politiques environnementales du gouvernement Harper et son comportement aux négociations multilatérales, on conviendra que l'image du Canada en Europe, fin 2011, n'est pas celle de l'époque Trudeau, en 1976. Il ne coûterait pas cher à des gouvernements comme ceux de Prague ou Bucarest de s'opposer à un projet d'accord, en exigeant le règlement préalable du dossier des visas. D'autres conflits se profilent à l'horizon. La Commission a entamé des procédures à l'OCDE à l'encontre de mesures protectionnistes ontariennes dans des programmes de subventions aux industries vertes, alors que les compagnies aériennes canadiennes s'inquiètent publiquement des effets de la nouvelle réglementation européenne visant à limiter les émissions de carbone des aéronefs⁷⁵.

Au Parlement européen, il n'y a que les Verts qui ont de réels motifs de prendre fermement position lors de l'examen du projet, tout le monde étant par ailleurs plus ou moins en faveur de la vertu, que représente le libre-échange, quoique la crise économique-financière en cours réveille de vieux réflexes protectionnistes. Même les gouvernements qui se sont déclarés favorables au projet, comme ceux de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne, pourraient trouver intérêt à maintenir le statu quo, les accords en matière de protection des investissements avec le Canada étant vraisemblablement plus avantageux que ce que la Commission réussira à négocier avec Ottawa.

Au Canada, un échec éventuel des négociations serait, certes, ennuyeux pour un gouvernement qui a fait de la signature d'accords de libre-échange un des piliers de sa politique étrangère; la création d'un partenariat économique avec l'UE figure à l'agenda de la diplomatie canadienne depuis quarante ans. Et jamais, on aura été aussi proche d'atteindre cet objectif qu'en 2008-2009. Si les négociations devaient se solder par un échec, les propagandistes conservateurs auraient tôt fait d'expliquer que, tout compte fait, les gains attendus de l'accord étaient limités en terme de produit intérieur brut (PIB) et que, dans l'état de l'économie à court et à moyen termes, de l'UE européenne, la création de partenariats économiques avec des pays émergents comme la Chine, l'Inde et le Brésil offrait un meilleur potentiel de retombées, y compris en terme d'emplois. La tentation fédérale de blâmer les provinces qui poseraient des obstacles à la conclusion des négociations pourrait aussi se manifester⁷⁶. Une telle approche pourrait tenter les stratèges politiques fédéraux d'autant plus que, pour en arriver à un accord avec Bruxelles, Ottawa aura manifestement à encourir un coût auprès de plusieurs de ses interlocuteurs internes.

Demander une exemption pour le régime canadien d'aide à l'édition, c'est reconnaître que les questions culturelles, au sens canadien du terme, peuvent être discutées dans un contexte de politique commerciale, ce qui ne peut que constituer une abdication des positions canadiennes

⁷⁴ Voir l'article « Canada, EU spar over climate rule », dans la livraison du 21 septembre 2011 d'*Embassy*.

⁷⁵ Voir *Embassy* « Canuck Airlines fear EU emissions scheme », 20 juillet 2011. Voir aussi : Commission européenne – Direction générale du commerce – Communiqué de presse du 11 août 2011 *The EU requests WTO consultations with Canada over Ontario's renewable energy policy*.

Disponible à <http://europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/dispute-settlement>

⁷⁶ Voir l'article du *Globe & Mail*, 31 mars 2011 « Ontario foot-dragging imperils Canada-EU trade pact, officials say. »

aux yeux des milieux culturels, d'abord au Québec. Ne pas réclamer une exemption pour la fourniture de services dans des secteurs comme l'eau et les médicaments, même si l'ébauche d'accord contient des dispositions précises établissant que rien dans le texte n'oblige une des parties à privatiser quoique ce soit, fera hurler les milieux de gauche. Dans le cas des médicaments, plusieurs provinces, à cause du prolongement de la validité des brevets réclamés par Bruxelles, pâtiraient financièrement si les revendications européennes à ce sujet étaient satisfaites. Placer les provinces devant un fait accompli en ouvrant les marchés publics des États fédérés de la même façon que ce qui a été consenti aux Américains ne pourrait aussi que susciter des mécontentements dans plusieurs capitales provinciales. Il n'est pas impossible de penser que même le Québec aurait quelques difficultés à accepter la facture d'un accord qui correspond à ce que l'UE en attend.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas des moyens de résoudre la grande majorité des problèmes surgis au cours des derniers mois dans les négociations. Si Ottawa veut vraiment d'un accord, il devra adopter des dispositions législatives et réglementaires pour satisfaire aux exigences européennes. Avec la majorité acquise aux élections de mai 2011, M. Harper a les moyens de prendre ces mesures, d'autant plus qu'il peut envisager la question avec le sentiment d'avoir du temps avant d'affronter de nouveau l'électorat. Il s'agit de savoir s'il estime que le coût politique est justifié. Certains émettront des doutes à cet égard, compte tenu de sa base électorale dans l'ouest du pays, sa très grande faiblesse au Québec et le peu d'intérêt pour un éventuel accord dans les provinces atlantiques, notamment à Terre-Neuve. L'élection, au Québec, de 59 députés du NPD, parti historiquement réticent à la libéralisation des échanges, et son corollaire, la disparition virtuelle du Bloc québécois, ne manqueront pas d'affecter la donne politique au moment de la ratification d'un accord éventuel.

Ce n'est donc pas sans une certaine inquiétude que les partisans d'un partenariat économique canado-européen d'un type nouveau devraient envisager les prochains mois. Il ne faut pas sous-estimer le poids des intérêts en cause et des acteurs qui plaident en faveur du partenariat. Mais il ne faut pas surestimer la persistance de leur engagement, non plus. En dernier ressort, c'est le Premier ministre Harper qui aura à décider du sort de l'entreprise. Il faudra donc surveiller, avec une attention particulière, ses propos au cours des prochains mois. Un silence prolongé ne serait pas de bon augure⁷⁷.

Une adoption rapide du projet de loi sur la contrefaçon, par contre, donnerait un signal des intentions d'Ottawa d'aller de l'avant. M. Harper en a les moyens; en aura-t-il l'ambition? *Embassy*, habituellement bien renseigné sur les projets de politique étrangère canadienne, autant qu'on puisse l'être sous le gouvernement fédéral actuel, estimait à la mi-septembre que le dossier demeure « chaud » et prioritaire pour le gouvernement. La publication considère cependant que la signature pourrait être renvoyée à la fin de 2012. Le ministre Fast, pour sa part, continue sa croisade en faveur de l'accord, en portant la bonne parole jusque dans des

⁷⁷ La visite à Ottawa du Premier ministre Cameron, le 22 septembre, lui a permis de briser son silence relatif à ce sujet. Voir: *Embassy* en date du 23 septembre 2011 (page 1 « British PM wants Canada-Europe trade agreement early next year »).

contrées atlantiques, plutôt tièdes à ce sujet⁷⁸. Si le dossier des sables bitumineux continue d'empoisonner les relations entre Ottawa et Bruxelles, des changements de gouvernements provinciaux possibles au cours des prochains mois pourraient éclaircir l'horizon jusqu'à un certain point⁷⁹. Le 30 septembre 2011, les médias canadiens annoncèrent le dépôt, par le gouvernement conservateur, du projet de loi tant attendu par l'UE sur le droit d'auteur. Le projet de loi a toutes les chances d'être adopté maintenant, malgré la forte opposition de plusieurs milieux culturels, au Québec notamment. On peut donc en déduire, malgré les pronostics de Paul Wells⁸⁰, que le Premier ministre n'a pas encore jeté l'éponge, peu s'en faut.

⁷⁸ Voir le communiqué du bureau de M. Fast du 14 septembre 2011 intitulé *Selon le ministre Fast, un accord entre le Canada et l'Union européenne stimulera l'économie du Canada atlantique*. Le ministre a insisté sur le fait que l'Union était le plus gros importateur de poisson au monde, alors que les pêcheurs canadiens faisaient actuellement face à des droits de douane allant jusque 25%.

⁷⁹ La défaite des libéraux provinciaux en Ontario aurait enlevé une épine du pied dans ces capitales, car les Conservateurs ontariens avaient l'intention d'abolir l'actuelle politique des énergies vertes du Premier ministre McGuinty, qui comporte des éléments de « contenu ontarien obligatoire ». Quant à Terre-Neuve, résolument hostile depuis longtemps à l'Europe de Bruxelles, tout changement de gouvernement aurait donné lieu à une amélioration des perceptions.

⁸⁰ Dans *Macleans* du 17 février 2011, voir l'article : « Free Trade with Europe? Never mind », note 53.

Bibliographie

Toutes les pages consultées en ligne ont été vérifiées et étaient actives à la date de publications de ce rapport.

Affaires extérieures. 1972. *Politique étrangère au service des Canadiens*, Volume 5 : Europe, Ottawa, Imprimeur de la Reine.

Commission des communautés européennes. 2006 : *Communication de la commission au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions : Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*. Bruxelles, 4 octobre, COM (2006) final.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130464.pdf

Conseil de la fédération. 2009. Déclaration du Conseil de la fédération : *Appui à la négociation d'un nouvel accord économique à portée large avec l'Union européenne*, Ottawa, 20 février.

<http://www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/FR-Statement-EU-20Feb09.pdf>

Deblock, Christian et Michèle Rioux. 2010. « From economic dialogue to CETA – Canada's trade relationship with the European Union », *International Journal*, Vol. 66, n° 1, hiver, p. 39-56.

European Commission - Trade. 2011. *EU Trade : Overview of FTA and other Trade Negotiations* », mise à jour le 13 octobre.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

European Commission - Trade. 2011. *The EU requests WTO consultations with Canada over Ontario's renewable energy policy*, Communiqué de presse, 11 août.

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=732>

Gurzu, Anca. 2011. « EU trade talks stalling on intellectual property », *Embassy*, 27 juillet.

<http://www.embassymag.ca/page/view/eutalks-07-27-2011>

Hart, Michael. 2003. *A Trading Nation : Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*, Vancouver, UBC Press, 576 pages.

Julien, Claude. 1965. *Le Canada, dernière chance de l'Europe*, Paris Denoël.

MacClaren, Roy, Hon. 2008. *Canada-EU Free Trade : A Building Block for Renewed Multilateralism*, The School of Policy Studies – SPS Briefing Papers, October, University of Calgary.

[http://policyschool.ucalgary.ca/files/publicpolicy/Maclaren%20FINAL%20-%20web%20\(Oct%2008\).pdf](http://policyschool.ucalgary.ca/files/publicpolicy/Maclaren%20FINAL%20-%20web%20(Oct%2008).pdf) (<http://policyschool.ucalgary.ca/node/108>)

Mazereeuw, Peter. 2011. « Canuck Airlines fear EU emissions scheme », *Embassy*, 20 juillet.
<http://embassymag.ca/page/view/ailines-07-20-2011>

Ministry of Economic Development and Innovation. 2010. *Canada EU Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA : Ontario Seeks Your Views on the Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement Negotiations!*, Ontario, dernière modification 18 mai.
http://www.ontariocanada.com/ontcan/1medt/en/about_eu_en.jsp

Navarro, Philippe. 2006. *Les relations économiques entre le Québec et l'Union européenne (1995-2005)*, ministère du Développement économique, de l'Industrie et des Exportations (MDEIE), novembre.
https://europe.umontreal.ca/download/attachments/557131/rerelations_UE.pdf?version=1&modificationDate=1193934483000

Nossal, Kim Richard Paquin, Stéphane et Stéphane Roussel. 2010. *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2^e édition.

Parlement du Canada. 2010. « Initiatives ministérielles - Les négociations économiques avec l'Union européenne », Débats de la Chambre des Communes, 40^e Législature, 3^e Session, n^o 117, point 9, 14 décembre.
<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=40&Ses=3&DocId=4888841#OOB-3683560>

Wells, Paul. 2007. « Why free trade with the EU goes nowhere », *Macleans*, 17 juillet.
<http://www2.macleans.ca/2009/07/17/why-free-trade-with-the-eu-goes-nowhere/>



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lieu de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité.



Directeur : Paul-André Comeau

Pour renseignements :

Karine Plamondon

Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864

leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site :

www.leppm.enap.ca

Pour citer ce document :

MALONE, Christopher. Les négociations Canada - Union européenne en vue de la conclusion d'un nouvel accord économique : une démarche difficile. Québec, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, ENAP, 2011, 35 p. (Rapport évolutif. Analyse des impacts de la mondialisation sur l'économie au Québec; Hors série).