

CETA : Pourquoi cet accord de nouvelle génération a-t-il suscité autant d'inquiétude ?

Par **Stéphane Paquin**, École nationale d'administration publique, Montréal.

Les négociations pour conclure l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG, ou CETA en anglais) ont débuté le 6 mai 2009.

La signature officielle de l'accord entre le Premier ministre canadien, Justin Trudeau et le président du Conseil de l'Union, Donald Tusk, a eu lieu le 30 octobre 2016. La loi de mise en œuvre de l'AECG a été sanctionnée le 16 mai 2017 par le gouvernement du Canada. Dans l'Union européenne (UE), la mise en œuvre provisoire a débuté le 21 septembre 2017. Les 28 parlements de l'UE doivent cependant encore le ratifier pour une mise en œuvre complète. Pour le moment, seulement neuf États de l'UE l'ont fait et certains s'y opposent maintenant ouvertement, comme l'Italie.

L'AECG représente un accord de « nouvelle génération », ce qui signifie qu'il ne porte pas seulement sur la libéralisation des échanges et l'accès aux marchés, mais également sur plusieurs nouveaux enjeux dans les accords de commerce, comme les services, l'investissement, les marchés publics – notamment des États fédérés et des municipalités –, la mobilité des personnes, la propriété intellectuelle, les mesures sanitaires et phytosanitaires, la culture, le commerce électronique, l'environnement et le développement durable, le travail, ou la coopération réglementaire.

L'AECG et le partenariat stratégique qui lui est associé permettent également aux parties de mettre en place des mécanismes de coopération en matière de paix et de sécurité internationale, de droit de la personne, d'environnement, de recherche, d'innovation, d'énergie et d'éducation. En somme, ces nouveaux accords touchent à beaucoup plus de choses que les tarifs douaniers. Ils ont donc des effets importants sur la souveraineté des États.

Du point de vue de la croissance économique, l'impact de l'AECG est mineur pour l'UE, mais important pour le Canada. Pendant l'ensemble de la négociation, l'enjeu pour le Canada a ainsi été de maintenir l'intérêt vivant du côté européen. En effet, selon l'étude conjointe entre l'Union européenne et le Canada intitulée « Évaluation des coûts et avantages d'un partenariat économique plus étroit entre l'Union européenne et le Canada », l'augmentation prévue du PIB du Canada sur une base annuelle est estimée à 0,77 %, mais seulement 0,08 % pour l'Union européenne.

Pourquoi et comment cet accord a-t-il été négocié ?

Le Canada et l'UE priorisaient l'approche multilatérale jusqu'au milieu des années 2000. Avec les blocages à l'OMC et la croissance des négociations commerciales entre pays ou groupes de pays, le Canada et l'UE ont lancé des négociations qui s'inscrivent dans la lignée d'accords qui liaient les deux parties depuis les années 1970. Dans le

cas de l'UE, le Canada représentait le premier pays développé avec lequel il négociait un accord commercial. Pour l'UE, il y avait donc un enjeu de réputation, le Canada représentait un test. Si l'UE n'arrivait pas à conclure un accord avec le Canada, il serait illusoire de penser en réussissant un avec les États-Unis.

Les Parties ont utilisé pour négocier la technique de la liste négative, une première pour l'Union européenne (c'est en partie l'utilisation de la liste négative qui explique les longs délais de négociation du côté européen). Dans une approche de négociation par liste négative, l'ensemble des biens et des services est libéralisé à l'exception des mesures et secteurs qui sont inscrits à l'annexe de l'accord. Cette approche explique également pourquoi l'accord est si volumineux. L'approche par liste négative a pour effet que ce qui n'est pas prévu dans les annexes est libéralisé par défaut. Le résultat est un document de 41 chapitres, d'environ 500 pages, et de plus de 1000 pages d'annexes et d'explications.

Pourquoi y a-t-il eu autant d'opposition ?

Une partie de l'opposition s'explique par la faible confiance de nombreux citoyens envers leurs institutions. En effet, de nombreuses ONG et citoyens demeurent sceptiques, même si l'AECG préserve la capacité des parties à l'accord de régler les activités économiques dans l'intérêt public pour réaliser des objectifs légitimes comme la protection et la promotion de la santé publique, les services sociaux, la sécurité, l'environnement, la moralité publique, la protection sociale ou des consommateurs, la protection de la vie privée et la protection des données ainsi que la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Une énorme partie du braquage populaire provient également de la partie de l'accord qui porte sur l'investissement et les recours contre les États. À terme, l'AECG prévoit en effet – et c'est une innovation dans les accords de commerce – la mise sur pied d'un tribunal d'arbitrage. Ce tribunal ne sera créé que lorsque l'accord sera complètement mis en œuvre. C'est cette partie de l'accord qui a provoqué le plus d'opposition. Sur cette question, la Belgique, à la suite de protestations de la Wallonie, a demandé à la Cour européenne de justice son opinion sur la compatibilité du chapitre 8 portant sur l'investissement, la section F portant sur le mécanisme de règlement des différends et les traités européens. La Cour européenne de justice ne s'est toujours pas prononcée. Finalement, il est important de noter qu'une partie de la protestation contre l'AECG représente un effet secondaire du déclenchement d'une autre négociation commerciale, celle entre les États-Unis et l'UE, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement en 2013 (PTCI ou TTIP en anglais) [voir le lexique p. 30]. Dans ce contexte, toutes les concessions faites envers le Canada devenaient susceptibles de devenir des concessions envers les États-Unis. Pour plusieurs protestataires, l'AECG devenait ainsi un cheval de Troie commercial.

Que doit apporter cet accord ?

Avec cet accord, l'UE et le Canada ont convenu de supprimer la quasi-totalité des droits de douane dès l'entrée en vigueur de l'accord. Pour certains produits sensibles, notamment dans le secteur agricole, la suppression des droits de douane s'appliquera progressivement sur quelques années. En ce qui concerne les produits industriels, environ 99 % des lignes tarifaires de l'UE et du Canada deviendront exemptes de droit.

L'AECG prévoit une ouverture des marchés publics, notamment des provinces canadiennes, mais également des municipalités, ministères et sociétés d'État, aux entreprises européennes, avec bien entendu de nombreuses exclusions. Pour les entreprises canadiennes, l'accès aux marchés publics des pays de l'Union européenne est également facilité.

L'accord prévoit également un mécanisme de coopération réglementaire qui doit atténuer les différences entre les diverses approches réglementaires afin de réduire les obstacles au commerce. Il est ainsi prévu qu'il sera possible de faire certifier par des organismes canadiens la conformité aux normes européennes de certains types de produits, ce qui facilitera l'accès aux marchés et réduira les délais.

En agriculture, le Canada reconnaît plus de 345 indications géographiques européennes protégées, comme le cognac ou le chianti dans le domaine du vin et des spiritueux, ou le brie de Meaux et le vinaigre balsamique de Modène dans le domaine agroalimentaire.

L'accord comporte aussi des innovations institutionnelles, notamment sur la question de la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance des qualifications professionnelles. Ces innovations favorisent l'entrée des gens d'affaires au Canada et

dans l'UE, mais également la reconnaissance des qualifications professionnelles de certaines professions. Enfin, l'AECG est présenté par le Canada comme étant un accord progressiste, puisqu'il inclut notamment un chapitre sur l'environnement, le développement durable et les normes du travail. L'accord inclut également des exclusions pour diverses industries culturelles.

Où en est la mise en œuvre ?

La loi de mise en œuvre de l'AECG a été sanctionnée le 16 mai 2017 par le gouvernement du Canada. Les provinces canadiennes ont également débuté la modification de leurs lois et règlements afin de les rendre conformes à l'accord.

En Europe, le Parlement européen l'a approuvé à 408 voix contre 254. L'AECG a été mis en œuvre provisoirement par l'UE le 21 septembre 2017. Avec cette mise en œuvre provisoire, la majorité du traité est applicable, notamment les aspects touchant les réductions tarifaires, la mobilité de la main-d'œuvre ou encore l'accès aux marchés publics.

Plusieurs parties de l'accord cependant, dont celles sur la protection des investissements, l'accès aux marchés pour certains investissements et le système juridictionnel sur les investissements, ne pourront entrer en vigueur que lorsque tous les États membres de l'UE l'auront ratifié selon les spécificités de ratifications nationales, puisque l'accord est un accord « mixte », c'est-à-dire qu'il touche aux compétences de l'Union européenne et à celles des États membres.

Même si les chances d'une ratification complète demeurent bonnes, il ne faut pas oublier que les mouvements anti-européens des Pays-Bas ont réussi à bloquer en avril 2016 un accord entre l'UE et l'Ukraine. De plus, le gouvernement italien formé par le Mouvement 5 étoiles et la Ligue s'oppose pour le moment à la ratification de l'AECG, notamment

parce que le gouvernement juge insuffisante la reconnaissance des appellations d'origine protégée et les indications géographiques protégées. Enfin en Belgique, la ratification est conditionnelle à une décision favorable de la Cour européenne de justice. Les procédures sont donc lancées, mais peuvent durer plusieurs années. Dès que l'opération sera complétée, l'AECG pourra entrer pleinement en vigueur. Actuellement, seuls neuf pays de l'Union ont ratifié l'AECG : la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Portugal et la République tchèque.

Stéphane Paquin



Photo ci-dessus : Le 9 juin 2018, le Premier ministre italien Giuseppe Conte prononce un discours lors du sommet du G7 organisé au Canada. Le même mois, le ministre italien de l'Agriculture, Gian Marco Centinaio déclarait que l'Italie ne ratifierait pas l'accord de libre-échange avec le Canada, le CETA, parce qu'il ne protège qu'une petite partie des produits AOP et IGP dont l'Italie est le pays européen qui en compte le plus. Il a également appelé le Parlement à ne pas ratifier ce traité et précisé que « personne n'est pressé de faire passer le CETA devant les députés ». (© G7 Charlevoix)

Photo ci-contre : Le 30 octobre 2016, le Premier ministre canadien, Justin Trudeau (au centre), participe à la cérémonie de signature du CETA/AECG en présence des représentants de l'Union européenne : Donald Tusk (à gauche, président du Conseil européen) et Jean-Claude Juncker (président de la Commission européenne). Après des semaines d'incertitude en raison du désaccord avec le parlement wallon et l'annulation de sa venue pour le sommet UE/Canada, Justin Trudeau a déclaré que c'était une « journée historique pour les relations Canada-UE » et que cet accord favorisera la croissance de la classe moyenne des deux côtés de l'Atlantique. (© EEAS)

