



**DIALOGUE TRANSATLANTIQUE CANADA-EUROPE :
À LA RECHERCHE DE SOLUTIONS TRANSNATIONALES À DES
PROBLÈMES DU 21^{ÈME} SIÈCLE**

<http://www.carleton.ca/europecluster>

Document d'information de mai 2010

AECG : Obstacles dans les négociations en cours

Par Kurt Hübner, *University of British Columbia**

**Entrevue avec Christopher Kukucha, professeur agrégé de sciences politiques,
*University of Lethbridge***

Ce document d'information examine la question des marchés publics dans le contexte des négociations entre le Canada et l'Union européenne (UE) dans le cadre d'un accord économique et commercial global (AECG). Le document souligne les préoccupations politiques et économiques canadiennes concernant* l'ouverture des marchés publics à la concurrence étrangère. Le papier trace ensuite l'évolution des politiques de marchés publics dans l'UE.

I En plus grande perspective

Depuis le début des négociations entre le Canada et l'UE sur un accord économique et commercial global (AECG), la situation économique et politique mondiale a changé fondamentalement. Il y a deux changements d'importance particulière à noter pour les négociations en cours. Premièrement, la crise économique et financière a modifié les dynamiques de croissance des deux côtés de l'Atlantique. La crise a mené à une perte permanente de production et une réduction du potentiel de croissance causée par de faibles investissements et améliorations de productivité. Il est peu plausible que les suppositions originales faites à propos des avantages du libre-échange entre le Canada et l'UE-27 restent réalistes dans le monde post-

* *Les opinions exprimées par les auteurs de ce document sont à titre personnel seulement et n'engagent d'aucune façon la responsabilité de l'institution avec laquelle ils sont associés. Kurt Hübner est professeur et directeur de l'Institute for European Studies de l' University of British Columbia. L'auteur est heureux de noter la contribution spéciale de Christopher Kukucha, professeur agrégé de sciences politiques à l'University of Lethbridge. Kukucha est un spécialiste en relations intergouvernementales et politiques canadiennes de commerce étranger et a récemment présenté sa recherche au colloque international 'Canada & the EU/Germany in the Global Trading Regime' de l'Institute for European Studies, University of British Columbia. Andrew Gertge, maîtrise en Études européennes et assistant chercheur de Kurt Hübner, a mené l'entrevue avec Christopher Kukucha pour cet article.*

crise. Les avantages économiques de l'AECG sont probablement moindres aujourd'hui qu'ils l'étaient lorsqu'ils furent esquissés dans 'L'Étude conjointe' distribuée en octobre 2008.¹ Cette nouvelle réalité ne devrait pas diminuer l'importance politique des négociations, mais pourrait en réduire l'euphorie initiale.

Deuxièmement, afin de minimiser certaines retombées sociales et économiques de la crise, des gouvernements autour du monde ont adopté une panoplie de mesures préventives. Sur bien des égards, la (tristement) célèbre campagne *Buy-American* (Achetez américain) de Bush/Obama n'en était que le début.



La crise économique et financière de 2008-2010 a déclenché une vague de protectionnisme autour du monde. Certains observateurs craignent qu'il y ait une répétition de la vague de protectionnisme des années 1930. Selon des statistiques du surveillant indépendant *Global Trade Alert (GTA)*, il y a eu environ 100 nouvelles mesures discriminatoires appliquées chaque trimestre en 2009. Classés selon le nombre absolu de mesures discriminatoires imposées, le nombre de secteurs affectés par ces mesures, et le nombre de partenaires commerciaux affectés, l'UE-27 a pris la tête du classement mondial.² Cependant, ce classement doit être mis en contexte. L'UE-27 s'est aussi classée deuxième après la Chine comme cible de mesures protectionnistes provenant d'autres gouvernements. Il est difficile d'établir si l'UE ne faisait que réagir ou si elle a commencé la 'guerre protectionniste'. Il est clair, par contre, que l'UE agit comme défenseur déterminé de ses intérêts commerciaux au niveau mondial. Le Canada, malgré qu'il ne soit pas aussi actif que l'UE, a quand même défendu ses intérêts nationaux avec vigueur. Pour 2009, la base de données du *GTA* a enregistré 21 cas où le Canada a imposé des mesures protectionnistes contre des partenaires commerciaux

(http://globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=305&tid_3=All).

Le deuxième changement empêche un retour rapide à l'impasse du Cycle de Doha – le cycle actuel de négociations d'échange de l'Organisation mondiale du commerce. L'AECG pourrait bénéficier de cette situation. Le Canada, ainsi que l'UE, devraient être très motivés de conclure un accord bilatéral dans un monde où le multilatéralisme diminue. Le changement de l'environnement économique mondial, par contre, pourrait empêcher des négociations fructueuses, étant donné que le gouvernement canadien (et à cet égard peut-être aussi l'UE) reconnaît que la croissance économique actuelle et probablement aussi future pourrait venir des économies en émergence de l'Asie, et donc les gouvernements pourraient diriger leurs efforts politiques vers cette région critique de l'économie globale. Étant donné la position du Canada comme économie Atlantique ainsi que Pacifique, les politiques d'échange canadiennes sont étonnamment sous-développées. C'est seulement récemment que le gouvernement canadien minoritaire a essayé de s'associer à un cycle de négociations de commerce qui incluait huit économies pacifiques (incluant l'Australie, la Chine, et les États-Unis) pour un accord de libre-échange dans cette région critique. Les Canadiens ont échoué dans leurs tentatives de s'associer à ces négociations. Il reste à voir si ce refus mènera à une augmentation des efforts canadiens vis-à-

vis des négociations commerciales avec l'UE ou s'il détournera l'attention vers le Pacifique afin de persuader ces parties d'inclure le Canada dans ce cycle de négociations malgré tout. Jusqu'à maintenant, le Canada a continué sa participation aux négociations de l'AECG de manière efficace et ambitieuse. Une grande motivation pour le Canada de conclure les négociations avec succès provient du besoin réel de diversifier ses partenaires commerciaux ainsi qu'un désir de construire un échantillon d'accords commerciaux bilatéraux cohérents qui à leur tour établirait un profil de stratégie commerciale clair. Même si l'UE-27 est le deuxième plus important partenaire commercial du Canada, il pourrait être soutenu que les relations commerciales UE-Canada sont sous-développées. L'importance que le Canada a donnée à l'AECG est démontrée par le fait que pour la première fois dans l'histoire des politiques commerciales extérieures du Canada, les provinces et territoires sont partenaires à part entière dans les négociations, et sont assis à la table avec le gouvernement fédéral. Il est logique pour l'UE de continuer de consacrer tous ses efforts aux négociations, étant donné que l'AECG marquerait le premier accord complet avec un pays de l'OCDE et pourrait établir un modèle à suivre pour les accords futurs. La France et l'Allemagne, ainsi que d'autres économies de commerce européennes de premier plan, sont de fervents partisans d'une entente avec le Canada.

Après deux cycles de négociations fructueuses, les rencontres ont atteint un point critique. Maintenant ils risquent de frapper un obstacle ou deux. Les rumeurs laissent entendre que l'accord – qui, de plusieurs façons, ouvrirait des marchés de l'UE et du Canada plus largement que ce ne fut le cas pour les marchés du Canada-États-Unis sous l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) – pourrait trébucher sur la question des marchés publics. Des intérêts du secteur agricole pourraient aussi mener à un conflit puisque les Européens jettent un œil critique sur la gestion de l'offre du Canada, et que le Canada est parmi un nombre de critiques des politiques de subvention d'agriculture de l'UE. Pour le moment, cependant, toute l'attention est sur les marchés publics.

II Les marchés publics du point de vue de l'économie politique

En général, les sociétés commerciales ainsi que les organismes d'état ont l'option de produire ou d'acheter. Ils peuvent soit décider de produire les produits et services eux-mêmes ou de les acheter auprès de tiers. En termes d'efficacité des coûts, ce choix est simple; les acteurs n'ont qu'à comparer les prix du marché pour des produits et services standards clairement définis et de choisir le prix le plus bas. C'est la responsabilité des marchés parfaits et complets externes ainsi qu'internes de produire ce résultat. Le monde, par contre, n'est pas parfait, et les marchés privés ainsi que publics peuvent avoir un éventail de buts (parfois contradictoires) qui sont soulevés pendant la passation de marchés pour les biens et services. Dans le cas de marchés publics, une pratique bien établie autour du monde est que les gouvernements utilisent les marchés publics comme substitut pour des politiques industrielles, des politiques d'innovation, ou une politique régionale (ou en addition à ces politiques déjà existantes). Il peut y avoir plusieurs conséquences sociales causées par les marchés publics, donc ils peuvent aussi agir comme outil de construction et de soutien pour des relations clientélistes. Il n'est pas surprenant que les dépenses publiques sont souvent rattachées à des projets qui servent des intérêts politiques étroitement définis et qui ne visent pas principalement l'augmentation de l'efficacité et l'innovation. Les marchés publics, autrement dit, ont le potentiel de fonctionner en dehors des processus normaux du marché.

Les économistes voient la libéralisation des marchés publics, au niveau national ainsi qu'international, comme la meilleure pratique et un moyen garanti d'atteindre l'efficacité. L'ouverture des marchés qui étaient autrefois limités aux soumissionnaires nationaux est vue comme le moyen le plus efficace de dépenser de façon responsable l'argent des contribuables. Simultanément, une telle libéralisation ajoute un énorme éventail d'activités économiques aux

marchés privés. Les gouvernements peuvent être d'accord avec un tel point de vue en termes d'efficacité des dépenses, mais sont en désaccord à l'égard des autres buts reliés aux marchés publics. Si les marchés publics sont, au moins en partie, utilisés pour générer des circuits de production de produits et services régionaux et locaux et pour créer des emplois régionaux et locaux, une stratégie de libéralisation qui crée des efficacités économiques sans viser un ou tous les autres bénéfices de pratiques des marchés publics, enlève le contrôle aux organismes d'état et le cède à des acteurs du marché privé.

Étant donné l'ampleur mondiale des marchés publics, il n'est donc pas surprenant que l'UE voit la libéralisation des marchés publics comme une énorme occasion : « Pour les exportateurs de l'UE le marché public est un domaine d'un potentiel énorme mais encore peu exploité. Les sociétés de l'UE sont des leaders mondiaux dans des domaines tels que l'équipement de transport, et les travaux et services publics. Mais ils font face à des pratiques discriminatoires avec presque tous nos partenaires commerciaux, ce qui, d'une manière efficace, réduit à néant les occasions d'exportation. »³ Le point de vue suivant est offert par le gouvernement canadien : « Les marchés publics étrangers représentent chaque année des centaines de milliards de dollars et offrent aux exportateurs canadiens des débouchés considérables. »⁴ Les négociateurs de l'UE ont clairement indiqué dès le début que l'accès aux achats de gouvernements canadiens de tous les niveaux est un *sine qua non* pour la conclusion de l'entente. À première vue, ceci ne devrait pas être un problème pour le Canada, en supposant que la volonté politique de prendre cette mesure existe. Comme état signataire de l'Accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC, le Canada devrait laisser les fournisseurs étrangers soumissionner pour des contrats fédéraux sur une base non-discriminatoire.⁵ Cependant, cette obligation est accompagnée d'une restriction puisque le Canada a exonéré les marchés publics provinciaux. L'AMP, autrement dit, n'a pas d'autorité sur les provinces canadiennes. Il s'agit d'une des principales raisons pour laquelle, dès le tout début, l'UE a demandé que les provinces canadiennes soient incluses dans les négociations. L'histoire démontre que dans un système fédéral tel que le Canada, un AECG ne peut pas fonctionner sans l'appui ouvert des provinces (et territoires). Les effets dévastateurs de la crise économique ont commencé à faire changer la position canadienne. En février 2010, afin de bénéficier des injections fiscales du gouvernement américain, le Canada a signé un accord avec les États-Unis qui permet aux sociétés canadiennes de soumissionner pour les projets d'infrastructure américains financés par l'*American Recovery and Reinvestment Act* (La loi américaine de la récupération et du réinvestissement). En échange, le Canada a accepté de faire des engagements à l'égard des marchés publics provinciaux (et territoriaux) qui vont au-delà des règles de l'AMP. Cependant, même cet accord n'ouvre pas les marchés publics canadiens à tous les niveaux du gouvernement ou pour tous les types de projets. Il semble qu'en somme les provinces canadiennes se montrent réticentes et mal préparées pour les négociations avec l'UE sur les marchés publics. Selon des initiés, des négociateurs européens ont cité la Loi sur l'Énergie verte de l'Ontario comme un bel exemple de mauvaises pratiques de marchés publics, étant donné qu'elle serait biaisée envers la création d'emplois dans la province et offrirait des subventions aux fournisseurs locaux de produits et services qui font preuve d'efficacité énergétique.⁶

Comparé à la situation canadienne, l'Europe a un plus long historique de libéralisation des marchés publics. Il est important de noter que même si l'accès aux marchés publics est maintenant un critère pour accéder à l'UE et un pilier dans n'importe quelles négociations commerciales avec des pays externes à l'UE, l'accès aux marchés publics des états membres reste restreint et compartimenté. La législation communautaire relative à l'accès au marché public des états membres s'est faite en deux étapes : la première en 1971-1977 et la deuxième en 1989-1994. La première a cherché à créer des conditions égales pour l'accès à l'information sur les appels d'offres publics dans le Supplément au Journal officiel des communautés européennes (JOCE).

Des exemptions absolues ont été accordées dans les domaines de la défense et des services publics (transport, eau, énergie et télécommunications).

Au cours de la deuxième étape les lois sur les marchés publics se sont vues étendues et texturées. Les services publics européens étaient finalement ouverts à tous les états membres, et il y eut des distinctions de priorité et de non-priorité faites entre les domaines, entités publiques et entreprises privées agissant comme des entités publiques. Pour encourager encore plus de libéralisation des marchés publics, trois types de contrats ont été développés : compétition ouverte, compétition restreinte et compétition négociée.

Bien que loin d'être parfaites, les directives des marchés publics européens ont donné des résultats économiques positifs. Un rapport de 2009⁷ sur le fonctionnement des marchés publics européens a révélé que les directives de marchés publics ont réduit les coûts et ont augmenté le nombre de contrats accordés à des sociétés étrangères. Particulièrement intéressant était le grand nombre de contrats accordés à des filiales locales qui agissaient au nom de sociétés étrangères. L'implication des filiales locales a énormément aidé à ajouter à l'efficacité économique et à la réalisation des objectifs sociaux et de production de certaines sous-unités politiques. Dans les deux dernières années, les états membres de l'UE se sont tournés vers ce qu'on appelle les *stratégies de marchés publics verts* afin de se diriger vers des politiques durables nationales et sous-nationales sans violer les règles de l'UE sur la libéralisation des marchés publics.⁸ Des leçons pourraient être tirées de cette initiative.

Les marchés publics vont définitivement être l'un des points sensibles pendant les négociations en cours. Le gouvernement fédéral canadien s'attend à ce que les provinces et territoires leur disent bientôt jusqu'à quel point ils sont prêts à faire compromis avec l'UE vis-à-vis de leurs demandes. Étant donné l'ampleur des marchés publics et la distribution des avantages comparatifs entre l'UE et le Canada, on peut s'attendre à ce que l'UE se batte pour la libéralisation.

III Qu'est-ce qui rend la question des marchés publics si sensible pendant les négociations de l'AECG?

Entrevue avec Christoph Kukucha, professeur agrégé, département des sciences politiques, University of Lethbridge, Alberta

Qu'est-ce qui rend la question des marchés publics si sensible, particulièrement pour les provinces canadiennes, et quelles provinces ont historiquement été les plus intéressées par la question?

En regardant l'ALENA et L'AMP de l'OCM, les provinces canadiennes ne s'empressaient pas de participer aux négociations sur les marchés publics. En fin de compte, le gouvernement fédéral n'a pas eu la motivation politique de pousser les provinces vers un large accord sur les marchés publics, surtout avec les États-Unis. Bien que l'ALENA contienne des clauses pour négocier la question des marchés publics de manière plus complète dans le futur, ce n'est pas arrivé.

L'Ontario offre un bon exemple des difficultés qui surviennent lors des négociations sur les marchés publics au niveau provincial au Canada. Ils ont un marché public très compliqué, dominé par la construction et les services, ce qui a des implications économiques importantes pour la

province. L'inclusion d'une clause sur les marchés publics provinciaux dans l'ALENA aurait été difficile et compliquée.

Quand l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) est entré en vigueur en 1995, l'un des buts était de réduire les obstacles aux marchés publics entre les provinces et territoires. Depuis que le *Trade, Investment, and Labour Mobility Agreement (TILMA)* (Accord sur l'échange, les investissements et la mobilité de la main-d'œuvre) a été signé, y a-t-il un mouvement pour une plus grande libéralisation des marchés publics parmi les provinces et est-ce que ceci pourrait aider les négociations de l'AECG?

Les accords de commerce intérieur canadiens, l'ACI, le *Trade, Investment, and Labour Mobility Agreement (TILMA)* de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, et le récent Accord de commerce et de coopération Québec-Ontario (ACC), ont fourni une indication de la direction que les provinces prendront pour des négociations sur les marchés publics. Une autre source d'informations est le récent accord Canada-États-Unis sur les marchés publics (en réponse à l'*American Recovery and Reinvestment Act*). En effet, je suis en train d'écrire un chapitre à publier dans lequel je soutiens le point de vue que si vous voulez savoir ce que les provinces vont décider par rapport à cette question, regardez où ils en sont dans les accords intérieurs et les récents accords *Buy American* (achetez américain). Les Européens n'auront pas quelque chose de bien différent de ce qui est écrit dans ces engagements existants. Dans les accords intérieurs vous voyez une grande variété de seuils pour les produits, l'industrie de la construction, et les services, des critères pour lesquels les contrats sont ouverts à la soumission d'offres et d'autres pour lesquels ils ne le sont pas, et pour quels montants. Il y a aussi des lignes directrices établies pour les offres reliées aux marchés des municipalités, établissements d'enseignement supérieur, conseils scolaires, et hôpitaux. Il y a de différentes règles pour différentes institutions, tels que les secteurs de l'éducation et des services.

L'UE accorde tellement d'importance à des négociations équilibrées, qu'est-ce que les provinces et territoires canadiens seraient prêts à accepter comme compensation contre l'ouverture des marchés publics aux sociétés européennes, s'il existe telle compensation?

Encore une fois, si vous voulez avoir une idée du type d'entente qui doit être faite, regardez l'accord *Buy American* (Achetez américain). Si vous regardez cet accord, les annexes 2, 4, et 5, en particulier, soulignent plusieurs exemptions, surtout dans les services et la construction. Je suis persuadé que n'importe quel accord avec l'UE aurait besoin d'une flexibilité similaire. Le fait que les provinces étaient prêtes à ouvrir des marchés publics sous-fédéraux dans l'accord Canada-États-Unis, cependant, est un signe positif, et démontre un changement dans la pensée de certains, mais pas de tous les gouvernements provinciaux. L'Ontario et le Québec, par exemple, ont négocié par le passé des règlements de différends dans des marchés publics spécifiques avec des états américains, notamment avec l'état de New York. D'autres provinces, par contre, n'ont pas d'historique d'expertise bureaucratique dans ce domaine des négociations.

Dans le *TILMA*, il y a toujours des exemptions à l'ouverture des marchés publics basées sur des préoccupations environnementales. Cette poussée vers des marchés écologiques pourrait aussi être une raison pour laquelle l'Ontario résiste aux négociations de l'AECG Canada-UE.

Les marchés verts sont relativement nouveaux et la province de l'Ontario a mis ce secteur cible en grande priorité. Bien qu'il y ait potentiellement des bénéfices importants à réaliser avec les marchés verts, ce n'est pas une grande préoccupation pour toutes les provinces.

J'aimerais aussi ajouter quelques commentaires finaux. Plusieurs provinces sont quelque peu soupçonneuses vis-à-vis de l'agenda ambitieux européen dans ces négociations. Les provinces sont préoccupées particulièrement par le fait que l'AECG représente un effort par les Européens d'« exporter » les standards et réglementations européens dans une large gamme de domaines commerciaux. Les négociateurs provinciaux, par exemple, pointent vers des activités similaires à l'UE dans l'Organisation internationale pour la normalisation (ISO), depuis son commencement en 1947. Bien que l'ISO soit essentiellement un organisme non-gouvernemental, composé de représentants de plusieurs groupes responsables de la définition des standards nationaux, il fournit quand même une indication des objectifs européens. Il y a lieu à croire que l'AECG fait partie d'une stratégie beaucoup plus grande pour cibler les normes et réglementations existantes nord-américaines établies dans l'ALENA. Ceci a des implications évidentes pour les négociations de Doha actuellement en cours, mais si celles-ci échouent, quelques négociateurs provinciaux sont inquiets que l'AECG fournisse un modèle pour les négociations futures de l'UE, surtout avec les États-Unis.

Plusieurs sociétés se demandent pourquoi les Européens mettent tant d'emphasis sur l'accord. En fait, elles sont quelque peu méfiantes de ce que plusieurs voient comme mécanisme d'exportation des pratiques et systèmes européens (comme la santé et les mécanismes de sécurité), peut-être pour donner un avantage dans les négociations de Doha et avec les États-Unis dans leur quête d'inciter les autres à adopter le modèle d'échange européen.

Finalement, à la défense de l'Ontario, cette province a bel et bien des marchés publics compliqués, et la bureaucratie qui s'occupe de politiques commerciales manque de personnel. Il n'y a jamais eu beaucoup de demande provenant de sociétés américaines pour accéder aux marchés. Si les Européens cherchent à négocier un accord extensif sur les marchés, ils doivent comprendre que ça prendra du temps et que l'Ontario, et la plupart des autres provinces canadiennes, s'y refuseront. On peut compter sur les doigts d'une main le nombre de fonctionnaires qui s'en occupent en Ontario, ce qui rend la tâche difficile aux négociateurs provinciaux qui doivent arriver à la table de négociations avec tous les éléments en ordre.

¹ *Assessing the Costs and Benefits of a Closer EU-Canada Economic Partnership*, A Joint Study by the European Commission and the Government of Canada, publiée en octobre 2008, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141032.pdf

² Simon J. Evenett (2010, 26) : *The Global Overview: Has Stabilisation Affected the Landscape of Crisis-Era Protectionism?*, www.voxeu.org

³ Report from the Commission, COM (2009) 592 final:17: *Concerning negotiations regarding access of Community undertakings to the markets of third countries in fields covered by the Directive 2004/17/EC*

⁴ MAECI. Marchés publics, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/fo/gp.aspx?lang=fra>

⁵ Jusqu'à maintenant, l'AMP couvre le Canada, l'UE, Hong Kong, l'Islande, Israël, le Japon, la Corée, Liechtenstein, les Pays-Bas, la Norvège, Singapour, la Suisse, Taïpei, et les États-Unis. Des négociations avec la Chine sont en cours. Récemment l'UE a commencé à inclure les marchés publics dans tous ces accords d'échange bilatéraux.

⁶ Doug Saunders, *Globe and Mail*, March 31, 2010: *Ontario's foot-dragging imperils Canada-EU trade pact, officials say*, www.theglobeandmail.com/news/world/article1518147

⁷ Report from the Commission, COM (2009) 592 final:17: *Concerning negotiations regarding access of Community undertakings to the markets of third countries in fields covered by the Directive 2004/17/EC*

⁸ See *digitaleurope*, *EU 'Green' Public Procurement*, 16 March 2010, www.digitaleurope.org