
L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération

The Progressive Agenda and the New Generation of Trade Agreements

Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/12297>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.12297](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.12297)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux, « L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 65 | 2021, mis en ligne le 01 décembre 2020, consulté le 03 février 2021. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/12297> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.12297>

Ce document a été généré automatiquement le 3 février 2021.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

L'agenda progressiste et les accords commerciaux de nouvelle génération

The Progressive Agenda and the New Generation of Trade Agreements

Stéphane Paquin et X. Hubert Rioux

- 1 L'agenda « progressiste » ou « inclusif » en commerce international consiste, selon le gouvernement du Canada, en une perspective nouvelle qui contribue aux priorités gouvernementales en matière d'économie, de société et d'environnement. L'idée de base est que les bénéfices du commerce international doivent être mieux répartis entre tous les citoyens.
- 2 Les raisons de ce positionnement du Canada sont nombreuses. Le gouvernement est conscient que les citoyens du Canada, mais également de plusieurs pays occidentaux, sont de plus en plus critiques à l'égard des accords commerciaux. L'opposition de la Wallonie à l'Accord économique et commercial global (AECG), puis de plusieurs pays européens dont la France au sujet des négociations entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis, le retrait des États-Unis, sous l'administration Trump, du Partenariat transpacifique, la renégociation forcée de l'ALENA et de l'accord commercial entre les États-Unis et la Corée du Sud, ainsi que les débats entourant le Brexit sont des symptômes d'un problème plus profond de ressac contre la mondialisation, le multilatéralisme et la libéralisation.
- 3 La formulation de l'agenda progressiste en commerce international est une réaction à ce phénomène. Comme le soulignait la ministre Chrystia Freeland en 2017 :

Trop de travailleurs se sentent abandonnés par l'économie mondiale du ^{xxi}^e siècle et ont voté en conséquence, délaissant la vision libérale moderne du commerce, de la croissance et de l'ouverture au monde. Dans le monde industrialisé, trop de villes et de vies ont été brisées par les fermetures d'usines et le travail précaire.

Bien que l'inégalité des revenus ne soit pas aussi extrême au Canada que dans d'autres pays, c'est une préoccupation ici aussi. Dans notre pays prospère, les membres d'un trop grand nombre de collectivités n'ont pas du tout l'impression

d'être prospères : ils se sentent délaissés par une économie de plus en plus répartie entre le groupe des plus riches, le 1 % au sommet de l'échelle, et tous les autres.

Si nous n'agissons pas maintenant, les Canadiens risquent de perdre la foi envers les idées d'une société ouverte, de l'immigration et du libre-échange, tout comme tant d'autres dans le monde industrialisé occidental. Voilà le principal défi économique et social auquel nous sommes confrontés. S'attaquer à ce problème constitue la mission primordiale de notre gouvernement (Freeland, 2017).

- 4 Derrière l'agenda progressiste canadien, il y a donc l'idée que les gains du commerce international n'ont profité qu'à une toute petite élite et que cette situation explique, ne serait-ce qu'en partie, la réaction populiste contre la mondialisation. L'acceptabilité sociale des accords de commerce est, dans ce contexte, de plus en plus difficile à atteindre. Pour un pays comme le Canada qui dépend largement du commerce international, la formulation de cette nouvelle perspective était fondamentale. Sous le gouvernement canadien de Justin Trudeau, le commerce progressiste est présenté comme un moyen pour faire en sorte que les accords de commerce profitent à toute la société.
- 5 L'approche du commerce progressiste a ainsi comme finalité d'assurer que les Canadiens continuent d'appuyer un système commercial ouvert et basé sur la règle de droit. Cet agenda se décline en divers points. Le premier est que le gouvernement se doit d'être davantage à l'écoute des citoyens. Il doit également tenter d'inclure des groupes marginalisés dans la discussion. Dans son discours, le gouvernement met particulièrement l'accent sur la « classe moyenne », les femmes, les jeunes, les populations autochtones et les petites et moyennes entreprises.
- 6 Pour le Canada, le programme commercial progressiste se traduit par des dispositions dans les accords commerciaux dans des domaines jugés prioritaires tels que les droits des travailleurs, la protection de l'environnement, l'égalité entre les sexes et le renforcement du droit des gouvernements à réglementer dans l'intérêt public. En outre, le programme commercial progressiste implique un processus de négociation ouvert et transparent, et le maintien d'un dialogue permanent avec un large éventail d'acteurs issus de la société civile.
- 7 La première indication de cette nouvelle approche est venue de la ministre des Affaires étrangères du Canada d'alors, Chrystia Freeland, lors des négociations sur l'AECG entre le Canada et l'UE. Dans ce cas, Freeland tentait d'apaiser les inquiétudes en Europe, et en particulier en Wallonie, concernant le mécanisme de règlement des différends de l'Accord, en présentant le Canada comme un pays aux valeurs « progressistes ». Dans ses discours, la ministre Freeland a explicitement fait référence à l'AECG comme étant l'accord le « plus progressiste de l'histoire ».
- 8 Dans ses négociations commerciales récentes, le Canada a ainsi cherché à inclure dans les textes des accords des reconnaissances de ses revendications en matière de commerce progressiste. La modernisation de l'accord de libre-échange entre le Canada et le Chili, entrée en vigueur en février 2019, inclut, pour la première fois de l'histoire commerciale du Canada, un chapitre sur le commerce et le genre. Ce chapitre reconnaît l'importance de la promotion d'une croissance économique inclusive et d'une analyse selon les genres du commerce international. Il procure un cadre de travail pour les deux parties à l'accord et met sur pied un comité bilatéral qui a pour mandat de superviser les activités de coopération entre celles-ci, mais n'inclut cependant que peu de mesures contraignantes.

- 9 Le développement de l'agenda progressiste explique également la pression exercée par le Canada pour modifier le profil des éléments progressistes du Partenariat transpacifique, y compris l'appellation même de l'accord, devenu l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste et étant entré en vigueur le 14 janvier 2019. Il explique en outre pourquoi les négociations commerciales avec la Chine ont été reportées lors du sommet Trudeau-Li en décembre 2017. La Chine demeure complètement fermée à plusieurs éléments de l'agenda progressiste, notamment dans le domaine des relations de travail et de l'exigence que les syndicats soient indépendants du gouvernement. Cet agenda progressiste comptait parmi les thèmes du Sommet du G7 dont le Canada était l'hôte en 2018. Le Canada se fait également le promoteur des valeurs progressistes dans divers forums multilatéraux, que ce soit l'OCDE, l'OMC ou le G20.
- 10 De nombreux éléments de l'agenda progressiste ne représentent d'ailleurs pas des questions nouvelles sur le plan des négociations commerciales, et ce, même pour le Canada. L'agenda progressiste du Canada en matière de commerce international fait écho au concept de « commerce inclusif » qu'on trouve dans plusieurs publications d'organisations internationales et notamment de l'OMC et de l'OCDE. Il fait suite également aux exigences de l'UE concernant le « commerce durable ».
- 11 L'agenda progressiste fait également écho aux débats entourant les « clauses sociales » qui sont apparus au cours des années 1950 et 1960 dans les milieux syndicaux. Ces derniers craignaient les effets du commerce international en matière de « dumping social » et voulaient inclure ce type de clauses dans les accords commerciaux afin de protéger les droits des travailleurs. L'expression désigne désormais un ensemble de dispositions qui sont incluses dans les accords de commerce et qui visent le respect des droits fondamentaux de la personne, de la protection des travailleurs et de l'environnement. Le débat sur les clauses sociales a atteint son apogée dans les années 1990, juste avant le Sommet de Seattle de 1999 de l'OMC.
- 12 Des clauses sociales ont été incluses dans plusieurs accords de commerce, y compris du Canada. Ce dernier a par exemple traité de questions relatives au travail et à l'environnement dans l'ALENA en raison des pressions exercées par la nouvelle administration Clinton aux États-Unis. Ainsi, sur ce plan, l'innovation canadienne est moins grande qu'il n'y paraît, car elle fait partie de l'agenda international depuis longtemps.
- 13 Certains se désoleront de voir que l'agenda progressiste n'est qu'un voile qui cache le désengagement de l'État-providence au Canada. Celui-ci est globalement un des pays de l'OCDE les moins généreux, derrière même les États-Unis. Seuls les citoyens du Québec bénéficient d'un système de garderie publique subventionné ainsi que d'un régime de congés parentaux conséquent. En ce qui concerne les Premières Nations, il est encore fréquent que des réserves autochtones n'aient même pas accès à l'eau potable. En matière d'environnement, le bilan du Canada est un véritable désastre : le gouvernement fédéral a même choisi de nationaliser un pipeline pour plus de 12 milliards de dollars, soit deux fois et demie le coût, en tenant compte de l'inflation, de la nationalisation de l'électricité au Québec par le gouvernement de Jean Lesage. Le Canada est un pays beaucoup moins progressiste que l'image que donne de lui la ministre Freeland.
- 14 Pour les critiques, l'agenda progressiste est donc un leurre servant à détourner les Canadiens des problèmes fondamentaux du pays en mettant de l'avant des mécanismes

qui, historiquement, n'ont pas été très efficaces. Cet agenda contraste malgré tout avec le populisme ambiant et le retour du nationalisme économique puis du protectionnisme un peu partout dans le monde. Par ailleurs, il tranche également avec certaines pratiques commerciales du Canada lui-même, notamment en matière d'environnement et eu égard aux Premières Nations.

- 15 L'objectif de ce numéro spécial est de faire le point sur ce que représente dans les faits l'agenda commercial « progressiste » au Canada, mais également ailleurs dans le monde. Les deux premiers textes du numéro se penchent sur la question du travail dans les accords de commerce. Dans un premier temps, Sylvain Zini s'intéresse au Canada et au commerce progressiste en matière de droits des travailleurs. Selon ce dernier, le Canada n'a pas réussi à signer des accords commerciaux qui incluent des clauses sociales qui auraient une portée significative. Selon l'auteur, si on arrive à déceler des éléments de l'agenda progressiste dans divers accords, on ne peut pas parler de rupture en ce qui concerne les droits des travailleurs. Kristine Plouffe-Malette dresse, pour sa part, le portrait des clauses du travail dans les accords commerciaux régionaux et bilatéraux du Canada et compare le modèle canadien et américain d'interdiction d'importation de produits issus du travail forcé. Elle constate que ce mécanisme fait défaut au Canada, contrairement aux États-Unis.
- 16 Patricia Goff s'intéresse dans un troisième temps à la question des autochtones dans les accords de commerce, qui représente un élément clé de l'agenda progressiste canadien. Selon elle, pour s'assurer que les intérêts des peuples autochtones sont pris en compte dans les négociations d'accords de libre-échange et, plus généralement, dans le cadre de la politique commerciale, il faut mettre de l'avant au moins quatre aspects, soit l'obligation de consultation, les caractéristiques distinctes des connaissances traditionnelles, le règlement des différends entre investisseurs et États et le commerce « interautochtone ». Même si nous sommes loin du compte pour le moment, l'intégration réussie de ces sujets dans le programme commercial canadien constituerait un premier pas sérieux vers l'exploration de l'intersection entre la réconciliation et le développement économique au Canada, puis vers la réalisation des promesses du programme commercial progressiste.
- 17 Mark Crawford et Louise Dalingwater examinent ensuite les questions relatives à l'intervention de l'État dans le secteur de la santé. Mark Crawford analyse spécifiquement la tension fondamentale qui existe entre les affirmations optimistes du gouvernement du Canada, selon lesquelles les services de santé publique ne sont pas menacés par les récents accords commerciaux, et la protection plus limitée et problématique que ces accords offrent désormais. Plus précisément, il soutient que ces récents accords n'ont pas inclus certaines des dispositions antérieures conçues pour protéger la capacité des politiques gouvernementales à gérer et à réglementer les services de soins de santé, laissant ces services plus exposés au marché que par le passé.
- 18 Selon Louise Dalingwater, un des principes fondamentaux de l'agenda progressiste du gouvernement du Canada repose sur la sauvegarde des droits du gouvernement fédéral de réglementer dans le domaine des services publics, y compris des services de santé. Toutefois, selon Dalingwater, cet objectif est loin d'être atteint. Son analyse le démontre à l'aide d'une comparaison des effets potentiels d'une plus grande ouverture commerciale sur la prestation des soins de santé publics au Canada et au Royaume-Uni.
- 19 Jean-Baptiste Velut et Hugo Rangel s'intéressent enfin aux institutions qui encadrent les accords commerciaux. Jean-Baptiste Velut analyse le cas des États-Unis où plusieurs

propositions cherchent à rééquilibrer le partage des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif ou encore à exiger de l'exécutif américain qu'il défende les intérêts des États-Unis contre les pratiques déloyales des autres États. Cette situation est le fruit, selon Velut, non seulement des profondes divisions politiques sur la politique « America First » du président Trump, mais également de la dernière incarnation de l'hyperpolarisation de la politique américaine.

- 20 Dans une analyse critique de l'ALENA et de son successeur, l'Accord Canada-États-Unis-Mexique, Hugo Rangel soutient pour sa part qu'une transformation radicale est nécessaire pour assurer une intégration continentale basée sur des institutions démocratiques et une coopération s'étendant au-delà des organisations supranationales. Il propose une intégration fondée sur la sécurité grâce aux institutions judiciaires, sur un développement mondial qui prend en compte les migrations et sur une coopération durable en matière de politiques environnementales.

BIBLIOGRAPHIE

Freeland, Chrystia, *Discours de la ministre des Affaires étrangères sur la modernisation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*, 14 août 2017. Site Web consulté le 7 décembre 2020 disponible ici : https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/08/discours_de_la_ministredesaffairesetrangeressurlamodernisationde.html

AUTEURS

STÉPHANE PAQUIN

Professeur à l'École nationale d'administration publique

X. HUBERT RIOUX

Chercheur à l'Institut de recherche en économie contemporaine