

Quelques observations concernant le guide de Commerce international Canada à l'intention des villes

Accords commerciaux internationaux et administrations locales

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/fcm/module-fr.asp>

Préparé à la demande de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et en collaboration avec celle-ci, ce guide vise à aider les villes à gouverner en respectant les obligations du Canada dans les accords internationaux. « S'adressant aux fonctionnaires municipaux, ce guide se veut une source d'information consolidée sur nos accords commerciaux et un outil d'évaluation pratique de l'applicabilité des dispositions de ces accords aux programmes et activités des municipalités. »

Nous retrouvons dans ce guide le discours libre-échangiste auquel le gouvernement canadien nous a habitués. Dans le cas de l'AGCS, l'Accord général sur le commerce des services à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), au sujet duquel Attac fait campagne, le guide adopte un ton optimiste qui fait peu de cas des différentes critiques formulées à propos de cet accord. Par exemple, en ce qui concerne les fameux *obstacles au commerce* : « l'AGCS se veut un ensemble de règles garantissant que les règlements visant les services sont administrés d'une manière raisonnable, objective et impartiale et qu'ils ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce. » Est-ce bien raisonnable de ne jamais définir clairement ce qu'on entend par *obstacles non nécessaires* au commerce, alors que dans les faits, les règles visées sont entre autres les lois du travail ou celles qui protègent l'environnement ?

Ce guide a malgré tout ses qualités. On y trouve un panorama complet des accords de libre-échange dans lesquels s'est engagé le Canada. Les explications se veulent claires et exhaustives. Le guide apporte des réponses complètes aux diverses interrogations que peuvent se poser les fonctionnaires municipaux et montre relativement bien l'incidence des accords de libre-échange sur les villes.

Un bon pas : la définition intégrale des services visés par l'AGCS

Dans le guide, on trouve enfin la définition complète de ce qu'est un service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, telle que formulée dans l'AGCS.

Cette définition est la suivante :

- b) *les "services" comprennent tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ;*
- c) *un "service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental" s'entend de tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services.*

Tant à l'OMC que dans de nombreux pays, dont le Canada, on se limitait à donner la partie b de la définition, ce qui permettait de prétendre que les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental n'étaient pas visés. En considérant cette définition dans son intégralité, il devient clair que les services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé ou de l'environnement peuvent être visés par l'AGCS puisqu'ils sont aujourd'hui dans presque tous les

pays en concurrence avec des fournisseurs du secteur privé. Un élu consultant le guide et cherchant à déterminer quels sont les services concernés par l'AGCS pourra donc constater à quel point cet accord a des visées larges.

Une lacune majeure: pas d'accès direct à la liste révisée des offres

Malgré ces quelques atouts, nous estimons au sein d'ATTAC que ce guide fait l'impasse sur des questions majeures et sur les grands enjeux. Par exemple : un élu s'interroge au sujet d'une réglementation intérieure que la municipalité souhaite adopter ; cette réglementation pourra-t-elle être considérée comme un obstacle au commerce ? Notre élu doit donc connaître quels sont les secteurs engagés par le Canada dans les négociations. Le guide le renvoie alors à une page qui résume les engagements du Canada, et non pas à la liste exhaustive des secteurs de services offerts à la libéralisation. Cette lacune nous semble grave. Les élus devraient, à ce moment, accéder automatiquement à la liste exhaustive qui contient tous les détails (et le diable est dans les détails), et non pas à un seul résumé.

Aux Etats-Unis, cet aspect des choses a contribué à la mobilisation de trente gouverneurs américains qui voulaient avoir l'accès à la liste détaillée des offres faites par leur pays dans des secteurs qui concernent leur juridiction, et qui voulaient le temps de l'étudier avant la poursuite des négociations (on ne leur avait fourni qu'un résumé). Au Canada, tous les élus de tous les niveaux ont-ils reçu la liste exhaustive révisée des offres de libéralisation faites par le Canada ? Et surtout ont-ils été impliqués et consultés adéquatement, ce qui suppose de disposer de délais et de ressources raisonnables et d'avoir un droit de refus véritable ? La question se pose. Alors que le ministre québécois des Affaires intergouvernementales, monsieur Benoît Pelletier, revendique un véritable rôle pour le Québec dans les négociations commerciales internationales, on peut douter que la collaboration entre le gouvernement fédéral et les villes et provinces soit aussi développée, ouverte et efficace qu'on le prétend.

Sur le droit de réglementer et de légiférer : de belles paroles

L'autre sujet très préoccupant concerne le droit de légiférer des élus. Dans le guide, on maintient toujours que le droit de légiférer n'est pas menacé par l'AGCS en indiquant ceci : Ce « *droit de réglementer* » est reconnu dans le Préambule de l'AGCS et a été réaffirmé dans la Déclaration ministérielle adoptée en novembre 2001 à Doha, au Qatar.

Ainsi, le Préambule reconnaît expressément

« [...] le droit des Membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale [...] ».

Le paragraphe 7 de la Déclaration ministérielle de 2001 réaffirme

« [...] le droit des Membres, le droit des Membres, au titre de l'Accord général sur le commerce des services, de réglementer la fourniture de services et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard ».

Or, comme Attac-Québec l'a expliqué dans son mémoire à ce sujet¹, un préambule et une déclaration n'ont pas la même valeur juridique que le texte de l'accord proprement dit. Et c'est ce dernier qui compte véritablement. Dans les faits, l'affirmation constamment répétée par le gouvernement à l'effet que « l'AGCS reconnaît expressément le droit des gouvernements de réglementer les services pour satisfaire aux objectifs de la politique nationale » cache ceci :

¹ voir : http://www.quebec.attac.org/article.php3?id_article=46

reconnaître ne signifie pas rendre effectif ce droit. Celui-ci peut être invalidé de multiples façons, c'est tout l'enjeu. Les cas de jurisprudence de l'AGCS tels que l'Affaire Telmex au Mexique² ou le récent cas des jeux de hasard aux Etats-Unis³ prouvent à quel point des droits reconnus aux pouvoirs publics peuvent être invalidés et neutralisés par l'OMC.

Un avertissement qui trahit un grave problème de crédibilité

Mais le plus grave est cet avertissement à l'effet que ce guide ne constitue « *en aucun cas un avis juridique ni ne reflète la manière dont le gouvernement du Canada interprète les accords auxquels il est partie. Il est recommandé aux autorités municipales de demander, au besoin, des avis juridiques.* »

On peut aisément mettre en doute la compétence du gouvernement canadien à interpréter les accords de l'OMC. Les règlements canadiens sur les brevets, les magazines, le Pacte de l'automobile et les commissions sur le marché des produits laitiers ne sont que quelques unes des politiques canadiennes qui ont été remises en question par l'OMC et que le Canada a été forcé de changer après avoir reçu des verdicts défavorables. Le Canada a perdu la très forte majorité de ses poursuites à l'OMC.

Dans le guide, on retrouve de multiples mentions à l'effet que plusieurs questions devront être évaluées au cas par cas et que les municipalités doivent demander des avis juridiques. C'est une évidence et des réponses qui semblent exactes dans le guide le sont probablement moins qu'il n'y paraît précisément parce que le Canada n'interprète pas toujours les accords comme il le faudrait et parce que les dispositions peuvent entrer en contradiction les unes avec les autres. Cette nébuleuse est le terrain de jeu des avocats spécialisés en droit commercial.

Plusieurs villes qui se sont mobilisées contre l'AGCS ne veulent pas avoir à subir les conséquences juridiques qui peuvent découler des interprétations faites par l'ORD à l'OMC et que le Canada aurait mal évaluées. C'est une des raisons pour laquelle les villes canadiennes ont exigé dès 2001 d'être exemptées de l'AGCS. Il nous semble que le gouvernement les a plutôt convaincues d'apprendre à collaborer et s'adapter... notamment en utilisant un tel guide. Nous le déplorons.

De plus, il est important de se rappeler que le tribunal de l'OMC ne juge les dossiers que sous l'angle du droit commercial, à l'exclusion de toute autre préoccupation d'ordre social, environnemental, etc. Pour cette raison, les jugements de l'OMC devraient nous inspirer la plus grande méfiance, même lorsqu'ils sont en faveur du Canada. Il est en effet difficile de se fier à une institution indépendante de l'ONU, au fonctionnement anti-démocratique, qui s'octroie comme aucune autre le droit de faire les règles, de juger (à huis clos alors qu'en démocratie la justice est publique) et de sanctionner. En démocratie, ces trois pouvoirs sont pourtant séparés.

² voir : http://www.quebec.attac.org/article.php3?id_article=145

³ voir : http://www.quebec.attac.org/article.php3?id_article=251

http://www.quebec.attac.org/article.php3?id_article=240

Un guide comme simple expression d'un système qu'on veut inévitable et auquel il faut s'adapter

Le guide doit en principe accompagner les élus pour qu'ils se posent les bonnes questions dans le but de gouverner en tenant compte des obligations commerciales du Canada. Telle est la priorité absolue, qui relègue clairement l'intérêt public et l'intérêt local au deuxième rang. Les élus municipaux se retrouvent avec un guide qui n'aborde que les aspects techniques et juridiques des accords commerciaux et qui oblige à accepter ces accords comme une fatalité. Il reste un outil pour technocrate qui cherche à appliquer les accords sans en saisir toutes les conséquences. Cependant, une lecture minutieuse du guide, par des élus et des citoyens attentifs, peut aussi faire naître de nombreuses questions :

Pourquoi toutes nos lois et réglementations relatives aux services doivent-elles être soumises à l'OMC en fonction du principe de transparence ?

Quelles sont les règles dites *plus rigoureuses que nécessaires*, ou considérées comme un *obstacle au commerce* ? Au nom de quoi le commerce doit-il être la priorité, la valeur absolue, qui doit guider les actes et décisions prises par les pouvoirs publics ?

Pourquoi les villes manquent-elles d'argent pour garantir la pérennité de bons services publics dans tous les domaines ?

Qu'a produit la privatisation des services, en particulier dans les secteurs publics vitaux, et pourquoi devrions-nous poursuivre dans cette voie en visant toujours plus de libéralisation ?

Quelles conclusions tirées des cas de jurisprudence de l'AGCS qui confirment dans plusieurs cas les affirmations de ses opposants ?

Que faire si nos élus fédéraux ne tiennent pas vraiment compte des préoccupations des élus provinciaux ou municipaux en ce qui concerne le commerce international ?

Espérons que nos élus municipaux, provinciaux et fédéraux se poseront de semblables questions et y répondront dans l'intérêt de la majorité des citoyens, et non dans le seul intérêt d'entreprises privées de services pour qui l'AGCS a été conçu et dont les profits sont rarement distribués à l'ensemble de la population. Espérons aussi qu'ils ne craindront plus de mettre ces questions sur la place publique et qu'ils rempliront le mandat premier qui leur est confié en tant qu'élu dans une démocratie : respecter la volonté de la population et agir dans l'intérêt public.