

Processus et intérêts des partis dans les négociations commerciales entre le Mercosur et le Canada

Process and party interests in the Mercosur-Canada trade negotiations

Edison Rodrigues Barreto Junior¹
Stéphane Paquin²³

Submetido em 2 de março e aprovado em 25 de julho de 2021.

Résumé: Depuis 2018, le Canada et les pays du Mercosur négocient un accord de commerce de nouvelle génération. Cette négociation commerciale n'est pas sans défis. En effet, il s'agit d'une négociation entre une fédération (le Canada) et un regroupement de pays (Mercosur), qui inclut deux fédérations qui ont leurs propres logiques de négociation. L'objectif de cet article est d'exposer de manière comparée la complexité des processus de négociations et les intérêts des pays du Mercosur, avec un accent sur le Brésil, et du Canada, dans le cadre de ces négociations commerciales. Il cherche également à décrire comment se déroulent les négociations afin de mieux comprendre la dynamique en place et les effets possibles sur les résultats de la négociation. Les principales conclusions sont à l'effet que les relations commerciales entre les pays du Mercosur et le Canada sont de faible intensité et que les arbitrages finaux risquent d'être difficiles. Dans le cas du Canada, il est loin d'être certain que les agriculteurs sous gestion de l'offre en matière agricole, tout comme plusieurs premiers ministres provinciaux, accepteront des concessions en matière agricole pour un meilleur accès au marché des pays du Mercosur. Du côté du Mercosur, c'est le secteur industriel, notamment au Brésil et en Argentine, qui a tendance à résister aux concessions. Contrairement au Canada, l'intérêt stratégique de l'ensemble des pays du bloc converge vers l'ouverture du marché agricole.

Mots-clés: Brésil, Canada, Mercosul, accord commercial.

Abstract: Since 2018, Canada and the Mercosur countries have been negotiating a new generation trade agreement. This trade negotiation is not without its challenges. Indeed, it is a negotiation between a federation (Canada) and a grouping of countries (Mercosur), which includes two federations that have their own negotiation logics. The objective of this paper is to present the complexity of the negotiation process and the interests of the Mercosur countries, with a focus on Brazil, and Canada, in the context of these trade negotiations in a comparative manner. It also seeks to describe how the negotiations are conducted in order to better understand the dynamics in place and the possible effects on the negotiation outcomes. The main conclusions are that trade relations between Mercosur countries and Canada are low-intensity and that final agreements are likely to be difficult. In the case of Canada, it is far from certain that supply-managed farmers in agriculture, as well as several provincial premiers, will accept agricultural concessions for better market access to Mercosur countries. On the Mercosur side, it is the industrial sector, particularly

in Brazil and Argentina, that tends to resist concessions. Unlike Canada, the strategic interest of all the countries in the bloc converges on opening up the agricultural market.

Keywords: Brazil, Canada, Mercosul, trade agreement.

Introduction

Le Canada et les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) négocient présentement un accord de libre-échange (CANADA, Gouvernement du Canada, 2018a). En effet, en novembre 2017, le Canada et le Mercosur ont conclu les discussions exploratoires en vue d'un éventuel accord de libre-échange. Les négociations officielles ont débuté à Asunción, au Paraguay, le 9 mars 2018 (CANADA, Affaires mondiales, 2018). Le Mercosur, en tant que bloc commercial, a une population de 261 millions d'habitants et un PIB de plus de 3 000 milliards de dollars (données de 2019). Pour sa part, le Canada possède une population de 38 millions d'habitants et un PIB dépassant 1,7 milliard de dollars (données de 2018).

Cette négociation commerciale n'est pas sans défis. En effet, il s'agit d'une négociation entre une fédération et un regroupement de pays, dont deux fédérations, qui ont leurs propres logiques de négociation. Le Canada est un régime fédéral où le gouvernement central détient le monopole des négociations commerciales, mais il ne peut légiférer dans les champs de compétence des provinces canadiennes pour mettre en œuvre les accords commerciaux qu'il ratifie. Une participation provinciale est ainsi incontournable. Dans le cas du Mercosur, les États infranationaux n'ont pas d'autonomie en matière de politique commerciale ; cette compétence relève des États centraux⁴. Par contre, les pays ne peuvent négocier des accords commerciaux sans la participation de l'ensemble des pays du bloc.

Les relations commerciales bilatérales entre le Canada et le Mercosur sont modestes et se chiffraient à 8,9 milliards de dollars en 2017. Les exportations canadiennes totalisaient 2,3 milliards de dollars contre 6,6 milliards pour les exportations des pays du Mercosur. Depuis la crise de 2008, la valeur des exportations canadiennes vers le

Mercosur a diminué de 26 %, alors que les importations ont presque doublé. Le Canada fait ainsi face à un déficit commercial de 4,3 milliards de dollars avec ces pays. En réalité, le Canada est en déficit commercial avec le Brésil et l'Argentine depuis la fin des années 1990. Il est cependant en léger excédent commercial avec le Paraguay depuis 2008 et avec l'Uruguay depuis 2016 (CANADA, Chambre des Communes, Comité permanent du commerce international, 2018a, p. 6).

Dans le cas du Canada, il est loin d'être certain que les agriculteurs sous gestion de l'offre, tout comme plusieurs premiers ministres provinciaux, accepteront facilement des concessions en matière agricole pour un meilleur accès au marché des pays du Mercosur. Du côté du Mercosur, c'est le secteur industriel, notamment au Brésil et en Argentine, qui a tendance à résister aux concessions. Contrairement au Canada, l'intérêt stratégique de l'ensemble des pays du bloc converge vers l'ouverture du marché agricole.

L'objectif de cet article est d'exposer de manière comparée les intérêts des pays du Mercosur, avec un accent sur le Brésil, et du Canada dans le cadre de ces négociations commerciales. Il cherche également à décrire comment se déroulent les négociations afin de mieux comprendre la dynamique en place. Nous présenterons dans un premier temps le cas du Mercosur pour ensuite analyser la situation du Canada. En conclusion, nous ferons le point sur les négociations.

Les négociations commerciales dans le cadre du Mercosur

Selon les règles en vigueur au sein du Mercosur, les pays du bloc ne peuvent pas s'engager individuellement dans une négociation d'accord de libre-échange ou préférentiel. Depuis l'institution du bloc, la plupart des accords signés par le Mercosur ont été limités aux pays de l'Association latino-américaine d'intégration⁵ (ALADI). Cependant, à la suite des changements politiques au cours des années récentes, notamment au Brésil, le Mercosur – fortement attaché à la diplomatie présidentielle – se lance peu à peu dans des accords régionaux de nouvelle génération, dont l'accord avec le Canada.

La clause CMC 32/00 (MERCOSUL, 2000) définit, entre autres, que les États membres ne peuvent pas signer d'accords de commerce ou offrir de nouvelles préférences

commerciales sans que la négociation soit entamée et acceptée par l'ensemble des pays du bloc⁶. Certains analystes considèrent d'ailleurs cette contrainte comme l'une des raisons expliquant la stagnation du bloc régional, son écartement des centres dynamiques de commerce et sa faible participation aux chaînes de valeur mondiales.

Pour d'autres analystes, c'est plutôt la structure productive des pays membres qui serait à la base d'une telle situation. En fait, le fort intérêt des pays dans l'ouverture du secteur agricole et la sensibilité élevée – notamment au Brésil et en Argentine – du secteur manufacturier ont en quelque sorte limité l'intérêt – aussi bien du bloc que de potentiels partenaires – de célébrer des accords commerciaux à l'extérieur de l'Amérique latine.

Traditionnellement, le Mercosur est réfractaire aux accords bilatéraux de commerce élargis et il est très peu ouvert à des négociations complexes, c'est-à-dire qui dépassent l'élimination des barrières tarifaires au commerce. Cette caractéristique s'explique non seulement par les fragilités internes du bloc, mais aussi par l'approche développementaliste qui domine la politique étrangère brésilienne. De plus, les disparités économiques et institutionnelles entre les pays restent importantes.

En fait, le bloc demeure une union douanière imparfaite (on parle d'un tarif extérieur commun « perforé »), dans laquelle il existe une liste d'exceptions pour le tarif extérieur commun, comme plusieurs biens de capitaux, les produits de télécommunications ou les jouets. Par ailleurs, des limitations au libre-échange subsistent à l'intérieur même du bloc. Bien que la plupart des produits qui circulent dans la région ne soient plus soumis à des restrictions tarifaires, d'autres restrictions commerciales – qui émergent de temps en temps en fonction de la situation économique des pays, notamment en Argentine – sont un élément de tension permanent. Les pays s'engagent très souvent dans des disputes internes en raison d'urgences et de problèmes nationaux⁷. De plus, certains secteurs « sensibles », comme celui du sucre de canne⁸ ou encore celui de l'automobile, demeurent exclus de l'accord.

En 2019, une commission a été constituée pour étudier la révision du tarif extérieur commun en vigueur depuis janvier 1995. À l'heure actuelle, le tarif externe moyen du bloc se situe à 12 %, mais il est l'un des tarifs les plus élevés au monde pour certains produits, comme les voitures (35 %) (COLOMBO, 2019). L'idée initiale du

gouvernement brésilien était la réduction horizontale du tarif extérieur commun, idée qui n'a pas été bien reçue par les industriels brésiliens. Pour sa part, le gouvernement argentin s'est refusé à réduire les tarifs⁹, mais a déclaré accepter que les autres pays le fassent. Pour éviter des tensions majeures, le gouvernement brésilien a diminué ses attentes, mais les listes d'exceptions ne sont pas en discussion actuellement. Le Brésil profite des négociations externes du Mercosur pour pousser les négociations dans certains secteurs sensibles, à l'image de ce qui s'est passé avec l'automobile dans l'accord avec l'Union européenne.

Bien que les pays du bloc ne puissent pas entreprendre de négociations commerciales individuellement, ils sont tout de même libres de négocier dans des domaines particuliers, à l'exemple des accords sectoriels d'investissements et des achats gouvernementaux. C'est d'ailleurs justement dans cette direction que la diplomatie commerciale brésilienne a concentré ses efforts au cours des dernières années, notamment après le tournant politique du pays en 2016. Cet « activisme » brésilien dans les négociations commerciales a fini par influencer les négociations du Mercosur, qui est de plus en plus enclin à incorporer des thèmes considérés traditionnellement comme sensibles pour les pays du bloc. En fait, depuis quelques années, le Brésil et le Mercosur se sont lancés dans une vague de négociations plus ouvertes, s'ouvrant davantage aux nouvelles générations d'accords régionaux. Ce mouvement touche tout d'abord leurs partenaires d'Amérique latine et d'autres pays en développement et s'étend par la suite aux régions développées, dont l'Europe et, plus récemment, le Canada.

Depuis 2016, le Brésil profite de son poids et de son influence pour pousser le Mercosur vers des accords commerciaux plus larges. C'est ce qui s'est passé avec l'accord signé en 2019 avec l'Union européenne, qui traînait depuis deux décennies, et c'est bien ce qui se passe actuellement avec le Canada. Ces accords de libre-échange – dont les négociations ont débuté il y a bien longtemps – ont été transformés et approfondis au cours des dernières années pour y inclure des thématiques qui vont bien au-delà des transactions de biens – une « nouveauté » pour les pays membres du Mercosur, notamment pour le Brésil.

Le Mercosur et l'importance de la diplomatie présidentielle

Dans le cadre du Mercosur, la diplomatie présidentielle joue un rôle fondamental. Le gouvernement Macri, tout d'abord, et ceux de Temer et de Bolsonaro, par la suite, sont des acteurs clés à considérer pour comprendre le tournant néo-libéral observé au Mercosur. Ainsi, la diplomatie présidentielle est très importante pour les négociations et l'avenir du bloc. C'était le cas lors des négociations avec l'Europe conclu en 2019 et qui comptaient sur la sympathie des présidents Macri (Argentine) et Bolsonaro (Brésil).

L'importance de la diplomatie présidentielle au Mercosur remonte à ses origines. Les objectifs initiaux de la formation du bloc régional du Sud, définis à partir du volontarisme des chefs d'État responsables de l'époque, étaient très ambitieux, malgré l'inexistence de liens économiques suffisamment étroits qui le justifiaient. Plus qu'autre chose, la diplomatie présidentielle a été un élément clé pour l'émergence et l'évolution du processus d'intégration dans le Cône sud. Elle demeure un facteur important, malgré l'existence désormais d'une masse critique – construite au long de ses presque 30 ans d'existence – qui lui apporte aussi un soutien. Effectivement, les institutions régionales – comme le Parlasul, le Parlement du Mercosur – et toutes sortes de canaux de participation sociale n'ont pas la même influence et importance pour l'avenir du bloc que l'approche adoptée par le chef d'État responsable des pays membres, eux aussi chefs du gouvernement et décideurs de premier ordre. Le sommet des chefs d'État est d'ailleurs l'institution la plus importante dans la structure du bloc régional.

Étant donné l'importance de la diplomatie présidentielle pour le bloc, l'arrivée au pouvoir de Bolsonaro avait, au tout début, semé des doutes sur l'avenir du Mercosur¹⁰. En effet, lors des présidentielles et tout de suite après l'installation de son gouvernement, Bolsonaro s'est fortement opposé au bloc. Le scénario pessimiste ne s'est cependant pas réalisé. Bien au contraire, face à l'affaiblissement argentin, le Mercosur est devenu l'un des instruments les plus importants de la politique étrangère brésilienne, salué d'ailleurs par le président lui-même¹².

Le Mercosur et les accords commerciaux de dernière génération

Depuis les années 2000, le Mercosur s'est lancé à la recherche d'accords commerciaux extrarégionaux (à l'extérieur du bloc et de l'ALADI), des accords qui

ont toutefois toujours été simples et de basse couverture¹². Ils étaient concentrés dans l'accès aux marchés de biens et concernaient très peu de disciplines (souvent les règles d'origine, les mécanismes de sauvegardes et le règlement de différends), à l'exemple des accords signés avec l'Inde (2009), l'Israël (2010), la Palestine (2011), l'Union douanière d'Afrique australe (2016) et l'Égypte (2017). Il en va de même pour les négociations déjà entreprises avec le Liban (2015) et la Tunisie (2015)¹³. L'accord avec Singapour (2018) est un peu plus ambitieux, mais il reste encore fort attaché aux secteurs commerciaux¹⁴.

Depuis quatre ans, sous la forte influence du Brésil, le Mercosur cherche à créer des accords de commerce plus larges, y compris avec les régions développées comme l'Union européenne, l'Association européenne de libre-échange et le Canada. Au-delà de l'ouverture pour le commerce de biens et de services – la facilitation du commerce –, ces accords incorporent des composantes contenues dans les traités de « dernière génération », par exemple les investissements, les achats gouvernementaux, la propriété intellectuelle, les entreprises publiques, les bonnes pratiques de régulation, la coopération des douanes, le commerce et l'investissement durable. Par ailleurs, ces accords sont assez ambitieux. Dans l'accord avec l'Union européenne (signé en juin 2019), les Européens vont libéraliser la totalité des importations manufacturières et 82 % des produits agricoles. Pour sa part, le Mercosur devra libéraliser 90 % des manufactures (y compris les voitures et les équipements) et 93 % des produits agricoles¹⁵(TIMINI et VIANI, 2020). Avec l'Association européenne de libre-échange, l'ouverture est encore plus élargie. D'autres négociations sont également en cours avec la Corée du Sud et Singapour (les deux lancées en 2018). Enfin, des « dialogues exploratoires » sont engagés avec le Vietnam et l'Indonésie et des discussions permanentes sont entamées avec le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis (BARBOSA, 2020B)¹⁶.

L'accord Mercosur-Canada

Il a fallu attendre 20 ans entre la première entente signée entre le Mercosur et le Canada et le début de la série des négociations effectives avant de célébrer un accord de libre-échange. Effectivement, le premier document d'entente commerciale entre le bloc du Sud et le Canada a été signé le 16 juin 1998 à Buenos Aires (CANADA, Affaires mondiales

Canada, 1998). À ce moment, c'était l'Argentine (et le président Menem en particulier – président par intérim du bloc) qui était la partie la plus enthousiaste de l'accord. Les trois autres membres, notamment le Brésil¹⁷, l'étaient moins. Il y avait une certaine indisposition des pays du bloc qui réclamaient des compensations pour les préférences accordées par le Chili au Canada lors de l'accord de libre-échange signé par les deux pays en 1997. Ce malaise explique la lenteur des négociations qui ont suivi. Le niveau tarifaire déjà très bas du Canada a sans aucun doute limité davantage les gains pour les pays du Mercosur.

Après quelques années, c'est au tour du Brésil de susciter des attentes. En 2004, le président Lula da Silva et le premier ministre Paul Martin ont signé une déclaration commune dont le but était de renforcer les liens entre le Brésil et le Canada, mais aussi de faire avancer l'accord commercial entre le Mercosur et le Canada (OEA, 2004). Cependant, la faillite du projet de la Zone de libre-échange des Amériques, lors du quatrième Sommet des Amériques à Mar del Plata en 2005, a secoué encore une fois les relations entre le bloc du Cône sud et le Canada. En fait, le projet de libre-échange hémisphérique a subi un fort coup à la suite de l'opposition des présidents Kirchner (Argentine), Lula da Silva (Brésil) et Hugo Chávez (Venezuela) à l'initiative très chère à Georges Bush qui comptait sur l'appui inconditionnel du Canada.

Cinq ans après, en 2010, le Canada a manifesté une fois de plus son intérêt pour un accord de libre-échange avec le Mercosur. Entre 2010 et 2012, plusieurs « dialogues exploratoires » visant la signature d'un accord ont été entamés¹⁸, mais ce n'est qu'à partir de 2017 que les négociations ont effectivement repris¹⁹. Pendant les mois d'avril et de juillet 2017, les négociateurs des deux côtés ont organisé des rencontres techniques de travail pour préparer la première série de négociations qui aurait lieu l'année suivante à Ottawa.

Le lancement des négociations a eu lieu à Assomption (Paraguay) le 9 mars 2018 avec la présence des chanceliers des quatre pays du Mercosur ainsi que du ministre du Commerce international du Canada. La première série de négociations s'est déroulée à Ottawa le 19 mars 2018²⁰, alors que la dernière (la septième) a eu lieu en août 2019, également à Ottawa (OEA, 2019). Selon les autorités, les négociations ont été suspendues en raison de la crise sanitaire et de l'isolement social²¹.

Depuis la première série de négociations, les deux parties ont avancé dans les discussions et des résultats ont été atteints dans plusieurs domaines. Selon les diplomates brésiliens (BARBOSA, 2020b), les négociations entamées avec le Canada se sont fortement inspirées de l'Accord Canada–États-Unis–Mexique et du Partenariat transpacifique, lequel figure parmi les accords les plus complexes signés par le Mercosur jusqu'à présent. Pour Paula Barbosa, coordinatrice de l'accord du côté brésilien, l'approche, le cadre réglementaire et les nouveaux compromis représentent un défi de taille pour le Brésil, car les disciplines traitées sont « plus modernes » que celles négociées avec l'Europe.

Les discussions relatives à l'accord de libre-échange entre le Mercosur et le Canada avancent progressivement depuis 2018. Plusieurs disciplines, analysées par 27 groupes de travail, sont prévues à l'accord. Au-delà des thématiques « traditionnelles » (le commerce de biens et de services, les barrières tarifaires et non tarifaires), l'accord prévoit d'autres thèmes toujours considérés comme délicats pour le Brésil, comme les achats gouvernementaux et la propriété intellectuelle. Selon les négociateurs brésiliens, les avancées les plus importantes ont eu lieu dans l'accès aux marchés, les services, les achats gouvernementaux, le règlement de différends, le commerce inclusif et la facilitation du commerce. En fait, six chapitres ont déjà été conclus et on s'attend à avoir une couverture supérieure à 95 % du volume de commerce (BARBOSA, 2020b).

Bien que la pandémie puisse expliquer le ralentissement du processus de négociation en 2020, la composante politique est un élément clé à surveiller, notamment au Brésil et en Argentine. Le style polémique du président Bolsonaro et sa position instable par rapport au Mercosur compliquent les prises de décision. Du côté de l'Argentine, depuis l'arrivée du gouvernement de centre gauche de Fernández, on note un certain désintéressement. Cependant, lors du 57^e Sommet des chefs d'État du Mercosur, le 16 décembre 2020, le bloc a confirmé son intérêt de conclure un accord avec le Canada et la note de la rencontre a reconnu et salué les avancées des négociations au long de la deuxième moitié de 2020 (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2020).

Les intérêts brésiliens dans l'accord Mercosur-Canada

Depuis 2016, le Brésil a entrepris des changements importants dans sa politique étrangère et en particulier dans les directives de sa politique commerciale, historiquement fortement basée sur les négociations multilatérales (Organisation mondiale du commerce – OMC) et régionales (Mercosur et ALADI). À la suite de la destitution de la présidente Rousseff, le Brésil a rompu avec sa tradition diplomatique. Une nouvelle approche – plutôt favorable aux nouvelles disciplines des accords commerciaux de dernière génération – émerge. Cette inflexion est renforcée avec la montée au pouvoir de Jair Bolsonaro en 2019.

L'approche « développementaliste » adoptée par les gouvernements du Parti des travailleurs entre 2003 et 2016 voulait préserver le tissu industriel national et cherchait des moyens (quoique finalement limités) pour atténuer le processus de désindustrialisation vécu par le pays depuis les années 1990. Les études et les modèles de prévision sur les accords commerciaux ont toujours démontré que l'engagement du pays dans des accords de commerce plus profonds aurait comme conséquence le renforcement de l'importance du secteur primaire parmi les exportations – étant donné les conditions compétitives imbattables dans le domaine de l'agrobusiness et minier.

Aujourd'hui, le consensus politique brésilien (très aligné sur la droite) néglige les effets négatifs des accords commerciaux de dernière génération sur la structure industrielle du pays. Dans les milieux politiques, l'idée que le pays doit s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales est de plus en plus fréquente – quoique cela conduise, en fin de compte, à une spécialisation et à une insertion internationale très limitée dans les produits primaires.

La tradition de la diplomatie commerciale brésilienne : la quête du développement et de l'autonomie

Malgré une participation active aux forums multilatéraux de commerce, le Brésil a été – traditionnellement – peu enclin à entamer des négociations sous des bases bilatérales ou régionales de grande ampleur avec ses partenaires du Nord. Dans les forums multilatéraux, le pays a plaidé de façon systématique en faveur du traitement différencié pour les pays en développement.

Les élites brésiliennes ont toujours craint les effets négatifs qu’apporterait une ouverture élargie sur l’industrie nationale – l’invasion des manufactures chinoises était montrée du doigt. Par ailleurs, la diplomatie brésilienne a toujours été consciente de la grande sensibilité, notamment de la plupart des pays développés, aux marchés agricoles – où la compétitivité brésilienne est imbattable – et, par conséquent, des limites des gains d’une négociation commerciale plus profonde avec ces pays.

En fait, depuis l’avènement de la République à la fin du XIXe siècle, la politique étrangère brésilienne a toujours accordé la priorité au développement et à l’autonomie nationaux (CERVO et BUENO, 2015). La rupture avec la « diplomatie de l’agro-exportation » et l’émergence de l’État développementaliste à partir des années 1930 (CERVO, 2003, p. 11- 12) ont consolidé cette approche.

Dans la période la plus récente, et qui coïncide avec les gouvernements du Parti des travailleurs (2003-2016), le Brésil émerge dans l’ordre mondial comme une référence et un leader pour les pays en développement. L’État brésilien se transforme – ainsi que la nature des politiques développementalistes. Pour Cervo (2003), c’est l’émergence du paradigme de « l’État logistique » – où le secteur productif est poussé à prendre le relais dans le projet de développement national. C’est l’idée que l’insertion internationale du pays devrait se consolider par les avantages comparatifs non naturels – liés à des éléments de pouvoir intangibles tels que la science et la technologie et surtout la capacité entrepreneuriale du pays (CERVO, 2003, p. 22). Depuis 2016, cette stratégie se dissipe. Un nouveau consensus politique s’établit à la suite de la rupture du mandat de la présidente Dilma Rousseff et un retour à une certaine diplomatie de l’agro-exportation (plutôt silencieuse pour éviter l’opposition du secteur manufacturier) semble prévaloir.

L’option pour l’approche développementaliste et l’autonomie a contribué à transformer la structure productive du pays, devenu l’une des principales économies industrialisées du globe. Peu dépendant du commerce mondial, le Brésil tire essentiellement sa croissance de la dynamique de l’économie nationale et de son gigantesque marché intérieur et aussi régional. Par ailleurs, il a fini par façonner le rapport commercial du pays avec le monde. Le Brésil est devenu un *global trader* et l’un des pays les plus impliqués dans le multilatéralisme.

Malgré une insertion dans le commerce mondial qui ne correspondait pas à sa taille, le Brésil reconnaissait tacitement l'importance décisive de l'Amérique latine pour ses exportations manufacturières, la région du monde (avec les États-Unis) qui absorbe la plupart des produits fabriqués et exportés par le Brésil (CNI, 2019). Par conséquent, c'est la région avec qui le Brésil a signé la plupart de ses accords commerciaux. Cela explique pourquoi le Brésil a toujours accordé un intérêt prioritaire à la région lors des négociations commerciales. À partir des facilitations créées dans le cadre de l'ALADI, le Brésil a célébré des accords de libre-échange avec tous les pays d'Amérique du Sud (à l'exception de la Guyane et du Suriname). De ce fait, on peut considérer que l'Amérique du Sud forme déjà – et ce par l'intérêt brésilien – une zone de libre-échange, bien que des restrictions demeurent dans certains secteurs critiques²². C'est d'ailleurs justement en Amérique latine que le Brésil a commencé à tester les accords de dernière génération.

Le changement de cap de la politique commerciale brésilienne : la transition vers les approches de négociation commerciale de dernière génération

La destitution de Dilma Rousseff et la montée au pouvoir du Parti social-démocrate brésilien (PSDB) à qui elle avait été confrontée lors des présidentielles de 2014 ont causé une rupture dans la politique extérieure brésilienne, dont l'approche était plutôt développementaliste et – d'une certaine façon – protectionniste²³. En plus de tourner le dos à des partenaires régionaux, notamment Cuba, le Venezuela et la Bolivie – considérés comme « idéologiques » selon leurs détracteurs – et aux institutions régionales (le Mercosur, l'Union des nations sud-américaines, etc.), le gouvernement Temer entreprend un programme de réformes néo-libérales, y compris dans le domaine commercial. Il cherche à renforcer les liens bilatéraux avec ses partenaires traditionnels (dont les États-Unis et l'Europe) et à célébrer des accords de commerce bilatéraux au détriment des négociations multilatérales.

Par la suite, le gouvernement Bolsonaro s'approprie (et valorise) le discours « anti-idéologique » de la politique étrangère du PSDB, et « radicalise » également la stratégie du bilatéralisme en s'attachant fortement à Trump (un lien plus personnel idéologique que géostratégique). Par ailleurs, il approfondit la politique commerciale déjà en vigueur en s'écartant davantage des forums multilatéraux et en renforçant

les accords de commerce bilatéraux. Le discours officiel soutenu par les autorités brésiliennes devient celui de la « modernisation » de la structure productive nationale et de l'élargissement des exportations agricoles; il vise aussi à mettre le Brésil à l'avant-garde des processus de négociation²⁴.

Depuis 2016, le Brésil a signé des ententes élargies avec plusieurs pays du Sud – de l'Amérique latine en particulier – concernant notamment les investissements et les achats gouvernementaux. Avec le Mercosur, il cherche des accords élargis avec d'autres blocs et avec des pays du Nord, région vers où l'intérêt brésilien s'est tourné sous Temer et consolidé sous Bolsonaro.

Le Brésil a signé son premier accord de commerce élargi (achats gouvernementaux, services et investissements) avec le Pérou en 2016. La portée de cet accord n'a été dépassée que par l'accord signé avec le Chili en 2018²⁵. En effet, dans les dernières années, le Brésil avait déjà signé plusieurs accords thématiques avec ses partenaires d'Amérique latine – avec les pays du Mercosur, mais aussi avec le Chili, le Pérou, la Colombie et le Mexique –, à l'exemple des accords d'achats gouvernementaux et des accords de coopération et de facilitation des investissements.

Dans la région, le Mexique est le pays le plus réticent devant l'avancée du Brésil. En fait, depuis 2019, le gouvernement brésilien cherche, mais sans succès, à étendre la couverture tarifaire de l'accord de complémentarité économique signé en 2002²⁶. Comme en Argentine, le gouvernement mexicain justifie son hésitation en fonction de la pandémie, mais on peut sous-entendre une certaine résistance politique du gouvernement mexicain actuellement au pouvoir (de centre gauche)²⁷.

Le Brésil et l'accord Mercosur-Canada : l'importance et les intérêts de 'agrobusiness brésilien

Le Brésil et le Canada participent activement à des négociations multilatérales et se sont impliqués dans l'ensemble des accords signés dans le cadre de l'OMC²⁸. Cela étant dit, la plupart du commerce entre les deux pays est déjà très libéralisé. Effectivement, 70 % des exportations brésiliennes sont aujourd'hui libres de tarifs au Canada (BARBOSA, 2020a).

Les tarifs moyens du Canada se fixent autour de 2 % ou 4 %, mais ils s'élèvent à 22,5 % dans le secteur agricole (MDIC, 2018). Ce taux s'applique particulièrement à la viande, au lait et à ses dérivés, à certaines céréales, au sucre et aux œufs. La plupart de ces produits se trouvent au centre des intérêts brésiliens, par exemple la viande (notamment celle de volaille) et le sucre. Au-delà de l'ensemble des produits agricoles, la diplomatie brésilienne concentre aussi ses intérêts dans d'autres secteurs particuliers, comme celui des machines, des équipements de transport (y compris les voitures), des produits chimiques, des chaussures et de l'habillement.

Pour les négociateurs brésiliens, le Brésil et le Canada sont censés avoir une grande complémentarité dans plusieurs activités manufacturières et agricoles. Le MDIC a estimé à 90 le nombre de produits brésiliens (notamment les chaussures, les produits chimiques, les produits en caoutchouc, les minéraux non métalliques et les véhicules) pouvant profiter de l'accord (MDIC, 2018).

Une étude réalisée en 2018 par la Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2018) a signalé d'importants gains pour l'agro-exportation brésilienne dans l'accord entre le Mercosur et le Canada. En juillet 2020, une autre étude, réalisée cette fois-ci par la Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, 2020), l'organisation d'agrobusiness la plus importante au Brésil, a confirmé les estimations des gains potentiels pour les exportations du secteur de l'agro-élevage brésilien. L'étude prévoit une augmentation d'environ 7,8 milliards de dollars américains dans les flux commerciaux liés à ces activités, notamment les protéines animales (viande de bœuf et de poulet), les céréales, les farines, les fruits et le soya. Du côté des industries, la CNI avait signalé des gains potentiels dans les secteurs des transports (voitures), des produits chimiques, de la métallurgie et des équipements informatiques.

Les négociations commerciales au Canada

Il est généralement admis que seul le gouvernement canadien a le pouvoir de conclure des traités internationaux, même si certaines provinces, comme le Québec, concluent également des « ententes » internationales. Les provinces canadiennes sont également de plus en plus impliquées dans les négociations commerciales depuis les

années 1980, et ce, pour deux raisons fondamentales (CYR et DE MESTRAL, 2017; KUKUCHA, 2016, 2008). Premièrement, bien que le gouvernement fédéral soit constitutionnellement responsable du commerce international et qu'il puisse négocier dans des domaines de compétence provinciale exclusive, il ne peut obliger les provinces à mettre en œuvre les accords commerciaux ratifiés. Le pouvoir exécutif fédéral est responsable de la négociation des traités, de leur signature et de leur ratification. Le pouvoir législatif, fédéral ou provincial, est quant à lui responsable de la mise en œuvre. Une intervention législative au niveau approprié est donc nécessaire pour intégrer les traités dans le droit national (PAQUIN, 2020). Si la loi fédérale ou provinciale est déjà compatible avec le traité, aucune nouvelle législation n'est requise, mais lorsque le droit interne est incompatible, une loi d'application est nécessaire et peut prendre différentes formes, allant d'une annexe à une loi séparée qui reproduit plus ou moins les dispositions du traité. Deuxièmement, la « dernière génération » d'accords commerciaux, comme celui que négocie le Canada avec le Mercosur, concerne de plus en plus des domaines de compétence provinciale (PAQUIN, 2020 et 2013; KUKUCHA, 2016).

Lorsqu'un traité commercial vise une compétence provinciale, les procédures provinciales varient. Dans la plupart des cas, un décret exécutif par lequel une province se déclare liée au traité ou une modification de la réglementation suffit. L'Ontario, par exemple, ne dispose pas d'une procédure d'approbation officielle pour les accords de libre-échange négociés par le Canada. Une évaluation est effectuée pour déterminer si des modifications législatives, réglementaires ou administratives sont nécessaires, et la province les met ensuite en œuvre. Dans le cas d'un traité qui touche à la compétence constitutionnelle du Québec, la situation est différente. Depuis 2002, l'Assemblée nationale doit approuver le traité avant que le gouvernement ne donne son assentiment. Tout engagement international « significatif », qui nécessite l'adoption d'une nouvelle loi, la rédaction d'un règlement, l'imposition d'une taxe ou l'acceptation d'une obligation financière, ou qui concerne les droits de la personne ou le commerce international, doit être approuvé par l'Assemblée nationale. Il est à noter que cette pratique n'existe ni à Ottawa ni dans aucune autre province canadienne. Cependant, le fait que l'Assemblée nationale doive approuver les traités lui donne peu d'influence

sur les négociations. En effet, le débat et le vote à l'Assemblée nationale ont lieu après la signature du traité. Les membres de l'Assemblée nationale ne peuvent ni adopter ni rejeter l'accord. Ils peuvent toutefois refuser de mettre en œuvre le traité dans les limites des compétences du Québec.

Ainsi, en pratique, bien que les négociations commerciales du Canada soient gérées par le gouvernement fédéral même lorsque l'objet de la négociation relève de la compétence exclusive des provinces, les gouvernements provinciaux y sont de plus en plus associés. Les négociations intergouvernementales se déroulent entre hauts fonctionnaires et parfois entre ministres. Les décisions finales impliquent également les premiers ministres, mais il n'existe pas d'accord-cadre global pour les consultations fédérales-provinciales liées aux négociations internationales. Cette situation a créé des problèmes dans le passé, et l'incapacité du Canada à s'assurer que les traités qu'il négocie sont mis en œuvre par les provinces dans leurs domaines de compétence nuit à sa crédibilité dans les négociations (BROSCHKEK et GOFF, 2020; PAQUIN, 2020; VANDUZER, 2013). Diverses stratégies ont déjà été utilisées pour éviter de tels problèmes. La première consiste à négocier un accord uniquement dans les domaines de compétence fédérale. Lors de la négociation de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie, le gouvernement fédéral a exclu toutes les mesures provinciales antérieures à l'accord potentiel dans les domaines des services et des investissements (VANDUZER, 2013).

Une autre stratégie consiste à impliquer les provinces dans les négociations. Pour ce faire, le gouvernement fédéral et les provinces peuvent mettre en place des mécanismes intergouvernementaux. Depuis les années 1970 et 1980, un certain nombre de ces mécanismes ont été mis en place, d'abord dans le cadre des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et, à partir de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, pour les accords préférentiels. Aujourd'hui, le mécanisme le plus utilisé est les réunions du Comité c-commerce (C-Trade), régulièrement organisées par le gouvernement fédéral. Ces rencontres réunissent des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux et sont conçues pour discuter des problèmes commerciaux du Canada. (KUKUCHA, 2016; PAQUIN, 2020, 2013)

Les négociations commerciales entre le Canada et les pays du Mercosur portent sur des domaines qui touchent directement les compétences provinciales (le travail) et les compétences partagées (l'environnement) ou qui présentent un intérêt particulier pour les provinces, car ils pourraient avoir des répercussions sur les politiques publiques dans les provinces (l'agriculture sous gestion de l'offre). Le gouvernement du Canada, avec son agenda commercial progressiste ou inclusif, souhaite inclure une forte protection de l'environnement et du droit du travail ainsi que de nouvelles dispositions sur l'égalité des sexes et les peuples autochtones, entre autres. En outre, bon nombre des demandes des pays du Mercosur au cours des négociations pourraient concerner des domaines de compétence provinciale ou partagée entre le fédéral et les provinces, comme les marchés publics, les boissons alcoolisées, les services et les investissements, le commerce électronique, l'automobile, les produits chimiques, l'acier, l'aluminium, la gestion de l'offre, etc.

Pour le moment, la participation des provinces aux négociations du Mercosur se fait par l'entremise des rencontres du Comité c-commerce. Contrairement à ce qui s'était passé dans le cas des négociations de l'Accord économique et commercial global, les provinces n'ont pas été appelées à jouer un rôle important. Elles n'ont pas participé à la rédaction du mandat de négociation du Canada et n'ont pu donner leur avis sur les questions et les sujets des négociations. Elles n'ont obtenu qu'un accès limité aux textes pendant les négociations (JOHNSON, MUZZI et BASTIEN, 2015, p. 30). Le rôle des provinces canadiennes s'apparente à celui qu'elles ont eu dans la négociation du Partenariat transpacifique. Pour cette négociation, les provinces n'ont pas été consultées sur les questions politiques et n'ont pas eu accès aux tables de négociation. Les mécanismes intergouvernementaux se sont limités à des réunions et à des mises à jour pendant et après les cycles de négociations. De plus, pendant les cycles de négociations, les textes de négociation étaient souvent présentés aux provinces à la dernière minute; des commentaires étaient sollicités, mais le temps d'analyse était souvent insuffisant.

En raison du volume important d'informations requises pour l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les rencontres du Comité c-commerce ont été remplacées par des réunions séparées spécifiquement consacrées à cette renégociation.

Les provinces ont non seulement été consultées, mais elles ont également eu la possibilité d'apporter leur contribution. Ainsi, contrairement aux négociations du PTPGP, où les provinces n'ont pas été consultées en profondeur en raison du rythme rapide du processus, l'engagement fédéral-provincial dans la renégociation de l'ALENA a été plus large et plus inclusif. Cependant, le fédéral étant responsable des décisions finales, toutes les décisions liées à des questions sensibles ont été prises sans l'apport des provinces (JOHNSON, MUZZI et BASTIEN, 2015).

Les intérêts du Canadadans la négociation

Pour le Canada, la diversification économique est le moteur qui pousse le gouvernement à multiplier les accords commerciaux depuis une quinzaine d'années. Le Canada cherche à diminuer sa dépendance à l'égard des États-Unis. Selon les mots du ministre du Commerce international du Canada, François-Philippe Champagne :

C'est ce que j'appelle l'incontournable diversification du marché. [...] Plus de 70 % de nos exportations prennent le chemin des États-Unis en raison de la proximité des marchés et, manifestement, de la taille de l'économie américaine. En même temps, je pense que les Canadiens comprennent maintenant plus que jamais que le Canada représente 0,5 % de la population mondiale, et 2,5 % du commerce mondial. Trouver de nouveaux débouchés est donc la chose intelligente à faire (CANADA, Chambre de communes. Comité permanent du commerce international, 2018c, p. 4).

Pour le Canada, l'enjeu central de la négociation est l'accès au marché. Selon le gouvernement du Canada, le taux du tarif moyen du Canada envers les pays du Mercosur est d'environ 4 % plus bas que celui des pays du Mercosur envers le Canada (Gouvernement du Canada, 2020). Dans certains secteurs, les tarifs des pays du Mercosur sont si élevés que les entreprises sont littéralement exclues du marché. En effet, dans les secteurs de l'automobile et des pièces d'automobiles, des produits chimiques et des matières plastiques, des machines et de l'équipement, des technologies de l'information et des télécommunications ainsi que dans le secteur forestier, les droits de douane peuvent atteindre 35 %, comparativement à 20 % pour le secteur de l'aluminium et à 14 % pour les produits pharmaceutiques (CANADA, Gouvernement du Canada, 2020).

Ainsi, le commerce entre le Canada et les pays du Mercosur ne serait pas équilibré, car selon le ministre du Commerce international du Canada, « les tarifs [des pays du Mercosur] sont si élevés que cela rend nos produits et nos services difficilement concurrentiels [dans ces pays] » (Comité permanent du commerce international, 2018c, p. 10). Il ajoute que l'élimination ou la réduction des taux tarifaires dans le cadre d'un accord de libre-échange entre le Canada et le Mercosur rendrait les entreprises canadiennes plus compétitives dans ces pays. Il s'agit ainsi d'un intérêt offensif majeur du Canada.

De même, Manufacturiers et exportateurs du Canada ont soutenu, lors d'une rencontre devant le Comité permanent du commerce international du Parlement du Canada, que les taux tarifaires des pays du Mercosur étaient de graves obstacles sur le plan commercial comparativement aux niveaux tarifaires relativement modestes du Canada (Comité permanent du commerce international, 2018a, p. 11). Selon eux, les tarifs des pays du Mercosur ont des effets directs et négatifs sur les principaux secteurs industriels et exportateurs du Canada. Ainsi, selon Manufacturiers et exportateurs du Canada, l'élimination de ces tarifs doit constituer une priorité pour le Canada.

L'association Constructeurs mondiaux d'automobiles du Canada a, pour sa part, affirmé, lors des mêmes auditions, que les taux tarifaires des pays du Mercosur appliqués aux automobiles et à leurs pièces étaient plus élevés que presque partout ailleurs dans le monde. Cette association a soutenu que l'élimination des droits de douane sur les pièces automobiles dans le cadre d'un accord de libre-échange avec le Mercosur représenterait de bonnes occasions pour le Canada (CANADA, Chambre de Communes, Comité permanent du commerce international, 2018a, p. 11). En outre, la Chambre de commerce Brésil-Canada a affirmé que le taux d'imposition effectif du Brésil sur les importations d'automobiles et de leurs pièces était d'environ 100 % en raison de certaines taxes qui sont appliquées en plus des droits de douane de 35 % du pays sur ces produits (CANADA, Chambre de Communes, Comité permanent du commerce international, 2018a, p. 11).

Ainsi, Manufacturiers et exportateurs du Canada tout comme des associations représentant le secteur de l'automobile sont d'avis qu'un des problèmes fondamentaux provient des tarifs élevés des pays du Mercosur envers le Canada. L'organisme

Agricultural Manufacturers of Canada a qualifié les droits de douane de l'Argentine et du Brésil sur les équipements agricoles de « prohibitifs » et a déclaré que le gouvernement du Canada devait poursuivre énergiquement un accord de libre-échange avec le Mercosur qui réduirait ces droits.

Dans le secteur de l'agriculture, l'inquiétude est grande. Plusieurs représentants du milieu agricole ont souligné le peu d'intérêt d'exporter vers les pays du Mercosur à l'exception de l'exportation de poisson et de fruits de mer (CANADA, Gouvernement du Canada, 2018). Selon le gouvernement du Canada, un accord de libre-échange Canada-Mercosur devrait non seulement éliminer les taux tarifaires qui peuvent monter jusqu'à 32 % pour le poisson et les fruits de mer, mais augmenter également les exportations canadiennes de produits de la pêche vers les pays du Mercosur.

Les agriculteurs canadiens sous gestion de l'offre sont particulièrement inquiets de voir le Canada accorder de nouvelles concessions après celles accordées dans le cadre de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, de l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) et de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (GROLEAU, 2019). Il est important de savoir que les provinces ont également réagi aux concessions agricoles du passé notamment du nouvel accord de l'ALENA. L'Ontario et le Québec, les deux plus importantes provinces du Canada ont protesté avec véhémence contre le contenu final de l'entente. Les principaux éléments dénoncés par les provinces sont les concessions en matière de gestion de l'offre (ouverture d'au moins 3,6% du marché laitier canadien aux États-Unis), notamment l'annulation des produits laitiers de classe 7, ainsi que le maintien des tarifs sur l'acier et l'aluminium qui vont à l'encontre des promesses américaines de les supprimer.

Des élections ont eu lieu en Ontario et au Québec pendant les renégociations de l'ALENA. Les deux provinces ont connu un changement de gouvernement avec l'élection de Doug Ford du Parti progressiste-conservateur et de François Legault de la Coalition Avenir Québec. Bien qu'il y ait eu un consensus en Ontario pour maintenir une approche «Équipe Canada» dans les négociations pendant la campagne électorale, au Québec, les renégociations de l'ALENA sont devenues une question brûlante, surtout en ce qui concerne les profondes concessions laitières. Pendant la campagne

électorale, les chefs de tous les partis politiques du Québec se sont fermement opposés à toute concession sur la gestion de l'offre. Tous les chefs de parti ont participé à une conférence de presse organisée avec l'Union des producteurs agricoles à Longueuil. Philippe Couillard du Parti libéral, Jean-François Lisée du Parti québécois et Manon Massé de Québec Solidaire étaient sur place. François Legault de la CAQ était alors au Saguenay et n'y a pas participé, mais a exprimé son appui à la gestion de l'offre et s'est fortement opposé à toute concession laitière. Après l'élection, François Legault, le nouveau premier ministre du Québec, a déclaré que le gouvernement allait examiner toutes les options avec des spécialistes pour voir ce qui peut être fait [pour s'opposer à l'entente]. Le Parlement du Québec pourrait refuser «d'approuver l'entente» et ne pas apporter les modifications nécessaires aux lois et règlements du Québec pour mettre en œuvre cette entente (Paquin, 2020).

En Ontario, la réaction de Doug Ford, dont le parti a battu les libéraux de la première ministre Kathleen Wynne en juin, a également été négative. Doug Ford avait des vues un peu semblables à celles du premier ministre du Québec mais au lieu de parler de bloquer l'entente, il a immédiatement réclamé une indemnisation pour les agriculteurs... Bien que la ministre Freeland ait promis d'indemniser le secteur agricole, aucun chiffre précis n'a été fourni et les négociations sont toujours en cours. Les provinces attendent toujours l'indemnisation promise par le gouvernement canadien après les négociations du PTP...

La relation entre le premier ministre de l'Ontario, M. Ford, et le premier ministre du Canada, M. Trudeau, a été difficile depuis l'élection de M. Ford. Des tensions ont d'abord surgi au sujet de la taxe carbone et de la Charte des droits et libertés (DELACOURT, 2018). En ce qui concerne les négociations commerciales avec les États-Unis, l'attitude du premier ministre de l'Ontario a changé avec le temps. En juin 2018, Doug Ford déclarait publiquement: «*We stand shoulder to shoulder with the prime minister and our federal counterparts*» et «*We are going to stand united. I know all provinces should be standing united with our federal counterparts*» (BENZIE, 2018a).

En octobre 2018, Ford a déclaré qu'Ottawa avait laissé de côté de nombreux secteurs clés dans la nouvelle entente, disant à 600 partisans lors d'un rassemblement

politique à Etobicoke que«[t]he new deal leavestoomany Ontario families and businesses out on the cold. The Trudeau Liberals left out Ontario farmers, they left out Ontario's steelworkers and aluminum workers» BENZIE, R. (2018b). «Ottawafired back at Ford over USMCA.

Le ministre des Affaires intergouvernementales à Ottawa, DominicLeBlanc, a répondu au commentaire en déclarant que le premier ministre Ford avait pleinement appuyé la position de négociation du Canada, en public et en privé. Il a égalementdéclaréque: «Just days before the deal was concluded, the premier was briefed in detail in Washington, D.C., including about the modest changes to the supply management sector.» BENZIE, R. (2018b). «Ottawa fired back at Ford over USMCA

Simon Jefferies, l'attachéde presse de Doug Ford, a répondu que «the more we study this deal, the more concerned we are that the federal government threw hard-working Ontario farmers, and steel and aluminum workers under the bus». Le gouvernement de l'Ontario est également très préoccupé par la capacité du Canada de négocier de futurs accords de libre-échange (BENZIE, 2018b). La question de la place et du rôle des provinces dans la négociation est ainsi plus important que ce que le gouvernement du Canada laisse penser.

Les barrières non tarifaires constituent également un enjeu considérable pour le gouvernement du Canada. Le ministre du Commerce international a estimé que l'élimination des droits de douane dans le cadre d'un accord de libre-échange avec le Mercosur ne suffirait pas pour réaliser le plein potentiel des relations commerciales du Canada avec le bloc. En mettant l'accent sur les exigences et les processus administratifs, le mémoire que MELLOHAWK Logistics Inc. (2018) a soumis au Comité permanent du commerce international indique que les exportations des petites et moyennes entreprises brésiliennes vers le Canada sont entravées par la bureaucratie brésilienne. De même, la Chambre de commerce Brésil-Canada a observé que le droit du travail, les exigences de certification et une bureaucratie tatillonne nuisent au commerce du Canada avec le Brésil. L'organisme Agricultural Manufacturers of Canada a soulevé que la capacité de ses membres à exporter vers le Mercosur a été affaiblie par des barrières non tarifaires telles que des processus réglementaires peu

clairs et un manque de protection de la propriété intellectuelle (Comité permanent du commerce international, 2018a, p. 13).

L'Association canadienne des constructeurs de véhicules estime que les exigences en matière de licences d'importation, ainsi que les procédures douanières complexes et les régimes fiscaux fédéraux et subnationaux, ont créé des défis importants pour les entreprises qui exportent des véhicules vers les pays du Mercosur. Elle a souligné la nécessité de prévoir, dans un accord de libre-échange Canada-Mercosur, des dispositions visant à lever les obstacles non tarifaires actuels et futurs, ainsi qu'un mécanisme de règlement des différends rigoureux, rapide et juridiquement contraignant pour faire respecter ces dispositions. À titre d'exemple de mesures visant à réduire le taux de rendement attendu des investissements canadiens dans les pays du Mercosur, l'Association minière du Canada a identifié plusieurs règles fiscales (CANADA, Chambre de Communes. Comité permanent du commerce international, 2018a, p. 12).

Le Conseil canadien du canola a déclaré devant le Comité permanent du commerce international qu'un accord de libre-échange Canada-Mercosur devrait contenir des dispositions relatives à la biotechnologie et à l'utilisation abusive de mesures sanitaires et phytosanitaires (CANADA, Chambre de Communes. Comité permanent du commerce international, 2018b, p. 11). Le Conseil canadien des pêches a soutenu les dispositions sanitaires et phytosanitaires du PTPGP et a demandé à ce qu'elles servent de modèle pour les dispositions d'un accord avec le Mercosur.

Les négociations touchent également aux aspects de la coopération réglementaire. Plusieurs associations canadiennes, comme l'Association canadienne des constructeurs de véhicules, souhaitent que les négociateurs s'entendent sur des normes techniques et de sécurité des véhicules, notamment dans le secteur canadien de l'automobile, pour veiller à ce que les exportateurs canadiens de véhicules automobiles puissent accéder aux pays du Mercosur. Manufacturiers et exportateurs canadiens ont observé que certains pays adoptent des exigences en matière de tests de véhicules même s'ils ne disposent pas des équipements nécessaires pour effectuer les tests obligatoires. Ils ont donc déclaré que l'alignement réglementaire est également une composante essentielle aux accords de libre-échange modernes.

Dans le domaine de la culture, l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (ACTRA, 2018) a noté que le Canada et les pays du Mercosur ont ratifié la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO. Selon cette organisation, l'accord entre le Canada et le Mercosur doit se baser sur cette convention.

L'agenda progressiste

L'agenda « progressiste » ou « inclusif » du Canada représente également un élément important de la négociation pour le gouvernement du Canada (Gouvernement du Canada, 2020). Selon le ministre du Commerce international du Canada, l'un des objectifs du gouvernement du Canada dans le cadre des négociations de l'accord de libre-échange Canada-Mercosur est de parvenir à un accord global, progressif et inclusif. En notant que le gouvernement veut s'assurer que tout le monde a un siège à la table de négociation et bénéficierait d'un tel accord, le ministre a indiqué que le gouvernement veillerait à ce que « tous les segments de la société [canadienne] », y compris les femmes entrepreneuses, les jeunes, les Autochtones et les membres de la communauté des lesbiennes, gais, bisexuels, transgenres, queer et bispirituels, pourraient « tirer parti des débouchés et des avantages créés [par un ALE Canada-Mercosur] » (CANADA, Chambre de Communes. Comité permanent du commerce international, 2018a, p. 6).

Selon le ministre Champagne :

[L]e 9 mars, nous nous sommes tous entendus pour viser un ALE ambitieux, inclusif et progressiste. En fait, je peux vous confirmer que [...] nous avons déjà commencé à discuter d'enjeux comme les normes du travail, l'environnement, l'égalité des sexes, les peuples autochtones et les petites et moyennes entreprises au cours de la première série de négociations, qui s'est tenue ici, à Ottawa, du 20 au 23 mars. J'ai alors eu la chance de rencontrer les négociateurs en chef de tous les pays et d'essayer de les inspirer à faire une différence (CANADA, Chambre de Communes, Comité permanent du commerce international, 2018b, p. 2).

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 bénéficiaires du commerce international doivent être mieux répartis entre tous les citoyens. Les raisons de ce positionnement 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 (FREELAND, 2017). La formulation de l'agenda progressiste en commerce international est une réaction à ce phénomène.

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. Dans ce contexte, l'acceptabilité sociale des accords commerciaux est 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.

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, il 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.

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. Il n'inclut cependant que peu de mesures contraignantes.

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 (PTPGP) 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'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'OMC ou le G20.

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'Union européenne concernant le « commerce durable » (PAQUIN et RIOUX, 2021).

Conclusion

Les négociations commerciales entre le Canada et le Mercosur sont présentement suspendues en raison de la pandémie mondiale. Du point de vue du Canada, deux principaux défis sont à prévoir pour la conclusion des négociations. Premièrement, les relations commerciales bilatérales entre le Canada et les pays du Mercosur sont relativement modestes. Ainsi, si les concessions exigées dans le domaine agricole par le Mercosur sont importantes pour conclure l'accord, il est fort possible que les réactions soient très négatives au Canada, notamment dans le secteur agricole sous gestion de l'offre. L'Union des producteurs agricoles du Québec ne veut plus de concessions dans le milieu agricole. Lors de la dernière négociation majeure du Canada, celle concernant

la renégociation de l'ALENA, les réactions des premiers ministres de l'Ontario et du Québec ont été virulentes. C'est en raison de la forte dépendance commerciale envers les États-Unis que le Canada a pu faire accepter des concessions. Cette fois, la situation est bien différente. De plus, les agissements du président Bolsonaro ne sont pas susceptibles de favoriser la conclusion d'une entente commerciale de cette ampleur. Le Canada voudra voir plusieurs aspects de son agenda progressiste dans les textes de l'accord.

Du côté du Mercosur, il faut considérer deux enjeux majeurs pour les négociations : l'accès au marché agricole canadien et l'attitude des gouvernements néo-libéraux dans le bloc, notamment au Brésil. L'intérêt fondamental des pays du Mercosur est effectivement l'accès au marché agricole. Les produits primaires pèsent beaucoup dans le commerce extérieur des quatre pays du bloc. Il est vrai que l'accord risque de renforcer davantage la tendance de spécialisation régressive des pays du Mercosur et un commerce déjà très concentré sur les produits alimentaires et minéraux. Cette crainte a toujours été soulevée par les élites locales. Cependant, cette préoccupation s'est atténuée à la suite de la montée au pouvoir des régimes de droite dans la région – ce qui explique l'avancée des accords commerciaux de dernière génération. Le deuxième enjeu, le régime politique dominant dans le bloc, est fondamental pour la poursuite du processus de négociation étant donné le poids joué par la diplomatie présidentielle au Mercosur. En Argentine, le gouvernement Fernández (de centre gauche) résiste à approfondir davantage la libéralisation des secteurs manufacturiers sensibles, mais les Argentins ne s'opposent pas à des concessions élargies de la part de ses partenaires du Cône sud. Au Brésil, quoique le gouvernement Bolsonaro soit très instable, il compte toujours sur l'appui des lobbys de l'agrobusiness. Trois éléments jouent en faveur de l'avancée de l'accord du côté brésilien : l'appui des lobbys de l'agrobusiness pour Bolsonaro, la perte progressive de l'importance de la bourgeoisie industrielle nationale et l'alignement du « *Centrão* » (groupe politique majoritaire et de droite) à l'approche néo-libérale. Tant que le consensus « de droite » se maintient, le Brésil va continuer à négliger les effets de la spécialisation régressive et renforcera son engagement dans les négociations commerciales élargies. Par contre, « l'agenda progressiste » du premier ministre Trudeau demeure un enjeu important pour le Brésil, étant donné le profil du président Bolsonaro – peu enclin à faire des concessions en ce qui concerne les droits sociaux et les clauses environnementales.

Références

ACTRA/Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists. Canada-Mercosur Free Trade Agreement:supportingcanadian culture and building cultural links / Accord de libre-échange Canada-Mercosur : soutenir la culture canadienne et construire des liens culturels. 1er mai 2018. Disponible sur : ourcommons.ca/Content/Committee/421/CIIT/Brief/BR9815449/br-external/AllianceOfCanadianCinemaTelevisionAndRadioArtists-e.pdf. Accédé le 5 décembre 2020.

BARBOSA, Paula Aguiar. Live - Acordo de Livre Comércio Mercosul-Canadá, Sistema CNA-Senar, Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CCBC), 22 de julho 2020a. Disponible sur: <https://www.youtube.com/watch?v=pCH-LHe1pFw>. Accédé le 29 octobre 2020.

BARBOSA, Paula Aguiar. Ciclo de conferências sobre a nova política externa brasileira|Ministra Paula Aguiar Barboza, Fundação Alexandre Gusmão, 22 octobre 2020b. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=Z11zTFzwOU8>. Accédé le 29 octobre 2020.

BENZIE, Robert. NAFTA talks a priority for Premier-designate Doug Ford, *The Star*, 12 juin 2018a. Disponible sur: <https://www.thestar.com/news/queenspark/2018/06/12/nafta-talks-a-priority-for-ford.html>, consulté le 10 avril 2019.

BENZIE, Robert, Ottawa fired back at Ford over USMCA grousing, *The Star*, 14 octobre 2018b. Disponible sur: <https://www.thestar.com/news/queenspark/2018/10/11/ottawa-fires-back-at-ford-over-usmca-grousing.html>, consulté le 10 avril 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores/MRE. Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e da Bolívia, 16 décembre 2020. Disponible sur : https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-da-bolivia. Accédé le 22 décembre 2020.

BROSCHEK, Jorg., et GOFF, Patricia (dirs.) *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto: University of Toronto Press, 2020.

Cámara de Comercio Argentino-Canadiense. TLC Canadá-Mercosur ¿Cómo estamos en Argentina y Brasil?, 4 août 2020. Disponible sur : <http://www.argcanham.com.ar/2020/08/04/las-camaras-canadienses-de-argentina-y-brasil-lo-invitan-al-debate-sobre-el-tlc-canada-mercosur-04-08-16hs/>. Accédé le 10 octobre 2020.

CAMEX. Acordos de Comércio. Disponible sur : <http://www.camex.gov.br/negociacoes-comerciais-internacionais/acordos-de-comercio>. Accédé le 10 octobre 2020.

CANADA. Affaires Mondiales. Accord de libre-échange entre le Canada et le Mercosur. 10 novembre 2020. Disponible sur : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/mercosur/index.aspx?lang=fra&_ga=2.219226201.1707998406.1604586292-854977949.1604586292. Accédé le 9 septembre 2020.

CANADA. Affaires Mondiales. Entente de coopération en matière de commerce et d'investissements et plan d'action entre le Canada et le Mercosur. 16 juin 1998. Disponible sur: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/southern_cone_market/tica-ecci/index.aspx?lang=fra. Accédé le 21 août 2020.

CANADA. Affaires Mondiales. Le ministre du Commerce international accueille la première ronde de négociations avec les pays membres du Mercosur, à Ottawa. 20 mars 2018. Disponible sur : <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2018/03/le-ministre-du-commerce-international-accueille-la-premiere-ronde-de-negociations-avec-les-pays-membres-du-mercotur-a-ottawa.html>. Accédé le 21 août 2020.

CANADA. Affaires Mondiales. Résumé de l'ACS+ initiale pour les négociations de l'ALE Canada-Mercosur. 17 septembre 2020. Disponible sur : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/gender_equality-egalite_genres/gba_plus_summary-acs_plus_resume.aspx?lang=fra. Accédé le 9 septembre 2020.

CANADA, Chambre de Communes. Comité Permanent du Commerce International. Le Canada et les pays du Mercosur : un éventuel accord pour favoriser les relations commerciales. 42^e législature, 1^{re} session, décembre 2018a.

CANADA, Chambre de Communes. Comité Permanent du Commerce International. Témoignages. No 108, 3 mai 2018b. Disponible sur : <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/CIIT/Evidence/EV9837574/CIITEV108-F.PDF>. Accédé le 5 décembre 2020.

CANADA, Chambre de Communes. Comité Permanent du Commerce International. Témoignages. No 112, 5 juin 2018c. Disponible sur : <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/CIIT/Evidence/EV9934851/CIITEV112-F.PDF>. Accédé le 5 décembre 2020.

CANADA. Gouvernement du Canada. Bloc commercial du Mercosur : avantages pour le Canada. 10 novembre 2020. Disponible sur : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/mercotur/benefits-avantages.aspx?lang=fra>. Accédé le 5 décembre 2020.

CANADA. Gouvernement du Canada. Déclaration commune sur le lancement des négociations en vue d'un accord de libre-échange global entre le Canada et les états membres du Mercosur. 9 mars 2018a. Disponible sur : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/mercotur/joint_statement-declaration_commune.aspx?lang=fra. Accédé le 9 septembre 2020

CANADA. Gouvernement du Canada. Les bénéfices potentiels d'un accord de libre-échange entre le Canada et le Mercosur pour les secteurs clés canadiens. 19 mars 2018b. Disponible sur : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/mercotur/sectors-secteurs.aspx?lang=fra>. Accédé le 5 décembre 2020.

CERVO 2003. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.

Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (2): 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz et Clodoaldo BUENO. História da política exterior do Brasil. 5ª ed. rev. amp., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015

CNA / Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. CNA lança estudo inédito sobre acordo de livre comércio entre Mercosul e Canadá. 2020. Disponible sur : <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-lanca-estudo-inedito-sobre-acordo-de-livre-comercio-entre-mercosul-e-canada>. Accédéle 28 août 2020.

CNA / Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.. Acordo Mercosul Canadá: Oportunidades e desafios para a agropecuária brasileira. 29 juillet 2020. Disponible sur : https://www.cnabrazil.org.br/assets/images/Acordo-Mercosul-Canada_web.pdf. Accédéle 10 octobre 2020.

CNI / Confederação Nacional da Indústria. Indústria brasileira aponta ganhos no início das negociações entre Mercosul e Canadá. 20 mars 2018. Disponible sur : <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/industria-brasileira-aponta-ganhos-no-inicio-das-negociacoes-entre-mercosul-e-canada/>. Accédéle 27 août 2020.

CNI / Confederação Nacional da Indústria. Mercosul é importante para o Brasil e para a indústria, diz CNI. 25 octobre 2019. Disponible sur : <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/mercosul-e-importante-para-o-brasil-e-para-a-industria-diz-cni/>. Accédéle 27 août 2020.

CYR, Hugo et DE MESTRAL, Armand. International Treaty-Making and the Treaty Implementation. Dans: OLIVER, Peter, Macklem, Patrick, et DES ROSIERS, Nathalie (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. New York : Oxford University Press, 2017, p. 595-621

COLOMBO, Sylvia. Marcada por transições, Cúpula do Mercosul debate redução da tarifa externa comum. Folha de S. Paulo, 3 décembre 2019. Disponible sur : <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/marcada-por-transicoes-cupula-do-mercosul-debate-reducao-da-tarifa-externa-comum.shtml>. Accédé le 5 décembre 2020.

DA CRÍTICA à comemoração: como Bolsonaro suavizou o discurso em relação ao Mercosul. *BBC*, 28 juin 2019. Disponible sur : <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48806512>. Accédé le 29 septembre 2020.

DELACOURT, Susan. Ottawa worried Ford's Washington visit could impact NAFTA talks, *The Star*, 18 septembre 2018, Disponible sur: <https://www.thestar.com/opinion/star-columnists/2018/09/18/ottawa-worried-fords-washington-visit-could-impact-nafta-talks.html>, consulté le 10 avril 2019.

FREELAND, Chrystia. Discours de la ministre des Affaires étrangères sur la modernisation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). 14 août 2017. Disponible sur : https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/08/discours_de_la_ministre_desaffairesetrangeressurlamodernisationde.html. Accédé le 7 décembre 2020.

GROLEAU, Marcel. Mercosur : il faut dire non dès maintenant! 17 avril 2019. Disponible

sur : <https://www.upa.qc.ca/fr/textes-dopinion/2019/04/mercosur-il-faut-dire-non-des-maintenant/>. Accédé le 5 décembre 2020.

JOHNSON, Pierre Marc, MUZZI, Patrick, et BASTIEN, Véronique. Le Québec et l'AECG. Dans DEBLOCK, Christian, Joel LEBULLENGER et Stéphane PAQUIN (dir.). *Un nouveau pont sur l'Atlantique : l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 27-40.

KUKUCHA, Christopher, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver: UBC Press, 2008.

KUKUCHA, Christopher, Provincial/Territorial Governments and the Negotiations of International Trade Agreements. *IRPP Insight*, October, no 10. 2016, pp. 1-16.

KUKUCHA, Christopher. Provincial/Territorial Governments and the Negotiations of International Trade Agreements. *IRPP Insight*, no 10, octobre 2016, p. 1-16.

LONDON School of Economics Consulting. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Final Report. Juillet 2020. Disponible sur : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf. Accédé le 27 octobre 2020.

MELLOHAWK Logistics Inc. To the members of the Standing Committee on International Trade. 25 mai 2018. Disponible sur : <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/CIIT/Brief/BR9939416/br-external/MellohawkLogistics-e.pdf>. Accédé le 5 décembre 2020.

MERCOSUL. Comunicado Conjunto del Lanzamiento del dialogo MERCOSUR-Canadá para el Comercio y las inversiones. 2005. Disponible sur : http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_MER/Negotiations/Communique_s.pdf. Accédé le 27 août 2020.

MERCOSUL. Decisões do Conselho do Mercado Comum. MERCOSUL/CMC/DEC. N° 32/00. 2000. Disponible sur : <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>. Accédé le 27 août 2020.

MERCOSUL. Mercosul e Canadá realizarão em Assunção lançamento oficial das negociações com vistas a um ALC. 2018. Disponible sur : <https://www.mercosur.int/pt-br/mercosul-e-canada-realizarao-em-assuncao-lancamento-oficial-das-negociacoes-com-vistas-a-um-alc/>. Accédé le 27 août 2020.

MÉXICO adia em 3 anos acordo de livre comércio com Brasil sobre veículos pesados. G1, 25 juin 2020. Disponible sur : <https://g1.globo.com/carros/noticia/2020/06/25/mexico-adia-acordo-de-livre-comercio-com-brasil-sobre-veiculos-pesados-em-3-anos.ghtml>. Accédé le 27 août 2020.

MDIC. Acordos em Negociação. Disponible sur : <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/797-acordos-em-negociacao>. Accédé le 18 décembre 2020.

MDIC. Mercosul/Canada. Disponible sur : <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/9-assuntos/categ-comercio-exterior/1571-canada>. Accédé le 20 décembre 2020.

MDIC. Brasil e Chile assinam acordo de livre comércio. 2018. Disponible sur : <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3695-brasil-e-chile-assinam-acordo-de-livre-comercio>. Accédé le 27 août 2020.

MDIC. Mercosul e Canadá iniciam negociação para acordo de livre comércio, 9 mars 2018. Disponible sur : <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3127-mercosul-e-canada-iniciam-negociacao-de-acordo-de-livre-comercio>. Accédé le 27 août 2020.

MDIC. Mercosul/Singapura. Disponible sur : <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/9-assuntos/categ-comercio-exterior/3505-acordos-em-negociacao-mercosul-singapura>. Accédé le 18 décembre 2020.

OEA / Organisation des États Américains. Canada-MERCOSUR: Background and Négociations. 2019. Disponible sur : http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_MER/CAN_MER_e.ASP. Accédé le 27 août 2020.

OEA / Organisation des États Américains. Joint declaration-on the occasion of the visit of Prime Minister Paul Martin to Brazil. 22-23 novembre 2004. Disponible sur : http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_MER/Negotiations/Declaration_e.pdf. Accédé le 27 août 2020.

O MERCOSUL, criticado por Paulo Guedes, ainda é importante para o Brasil? *BBC*, 30 octobre 2018. Disponible sur : <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46039085>. Accédé le 29 septembre 2020.

PAQUIN, Stéphane et Hubert RIOUX, L'agenda progressiste et les accords de commerce de nouvelle génération, *Revue Interventions économiques*, 65, 2020, pp.1-5.

PAQUIN, Stéphane, Federalism and Trade Negotiations in Canada: CUSFTA, CETA and TPP compared. In: Broschek, J., and Goff, P., eds. *The Multilevel Politics of Trade: Configurations, Patterns and Dynamics*. Toronto: University of Toronto Press, 2020, pp. 35-56.

PAQUIN, Stéphane, Federalism and the Governance of international trade negotiations in Canada: Comparing CUSFTA with CETA. *International Journal*, 68 (4), 2013, pp. 545-552.

TIMINI, Jacopo et VIANI, Francesca. El tratado de libre comercio entre la UE y el Mercosur: principales elementos e impacto económico, *Boletín Económico*, 2020, issue 1/2020, pp.1-11.

VANDUZER, Anthony, Could an Intergovernmental Agreement Make Canadian Treaty Commitments in Areas within Provincial Jurisdiction More Credible? *International Journal*, 68 (4), 2013, pp. 536-544.

Notes

- 1 Professeur titulaire, Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brésil. edisonbarreto@id.uff.br
- 2 Professeur titulaire, ENAP, Montréal, Québec, Canada. stephane.Paquin@enap.ca
- 3 Les deux auteurs se sont répartis les tâches de recherche et de rédaction. Stéphane Paquin a été le responsable pour la révision.
- 4 Deux des pays du Mercosur, l'Uruguay et le Paraguay, sont des États unitaires. Le Brésil et l'Argentine sont des fédérations, mais la politique extérieure relève de l'exécutif fédéral et du Congrès national. La Constitution de l'Argentine établit une « clause de commerce » selon laquelle c'est le Congrès national qui doit régler le commerce extérieur (<https://www.congreso.gob.ar/constitucionSeccion1Cap4.php>). Au Brésil, la Constitution précise que les traités, les accords ou les actes internationaux sont une compétence exclusive du Congrès national (https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_07.05.2020/art_49_.asp).
- 5 Créée en 1980, l'ALADI a été intégrée par 13 pays d'Amérique latine. Elle est héritière de l'Association latino-américaine de libre-échange de 1960, fondée à l'époque par l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay, l'Uruguay et le Pérou.
- 6 Ces préférences sont notamment offertes dans le cadre de l'ALADI.
- 7 CAMEX, Tarifa Externa Comum (TEC). Disponible sur: <http://www.camex.gov.br/tarifa-externa-comum-tec/tarifa-externa-comum>.
- 8 Le sucre de canne a été complètement exclu de l'accord. L'Argentine, par exemple, importe du sucre originaire d'autres pays (comme de la Colombie), mais pas du Brésil. Il en va de même pour l'éthanol.
- 9 Une position entièrement opposée à celle de son prédécesseur qui avait d'ailleurs insisté sur la révision. Le « super-ministre » d'économie de Bolsonaro (Paulo Guedes) avait affirmé que le Mercosur et l'Argentine n'étaient plus une priorité pour le Brésil et que l'approche idéologique de la politique étrangère n'aurait plus lieu d'être (O MERCOSUL, 2018).
- 11 La pensée de Jair Bolsonaro par rapport au Mercosur a évolué en fonction de son calcul politique. En 2016, tant que député fédéral, il avait affirmé au Parlement que la crise économique du pays était liée au choix politique du Parti des travailleurs de faire affaire avec l'Amérique du Sud et, en particulier, avec le Mercosur (« l'ancrage idéologique » selon lui). Lors des présidentielles en 2018, il a soutenu le libéralisme. Individu contradictoire, il a reconnu que le Brésil ne devrait pas abandonner le Mercosur étant donné que « beaucoup de monde a investi fort là-dedans ». Lors de la signature de l'accord entre le Mercosur et l'Union européenne, il a considéré l'accord comme une grande victoire pour le pays (DA CRÍTICA, 2019).
- 12 Une basse couverture signifie que peu de produits sont prévus pour arriver à la conclusion de l'accord avec un tarif zéro.
- 13 MDIC, AcordosemNegociação.
- 14 L'accord avec Singapour inclut, entre autres, l'accès aux marchés, les règles d'origine, les barrières sanitaires et phytosanitaires, les mécanismes de sauvegarde, le commerce de biens et de services, la propriété intellectuelle, le commerce électronique (Mdic, Mercosul/Singapura).
- 15 Pour les produits plus sensibles, comme la viande et le sucre, l'Union européenne doit appliquer une libéralisation partielle avec des quotas. L'accord prévoit la protection de 357 produits d'appellation d'origine ou d'indication géographique (TIMINI et VIANI, 2020).
- 16 Il existe un répertoire des accords signés par le Brésil et le Mercosur dans la plateforme Siscomex du ministère d'Économie brésilien disponible au <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/>.
- 17 En fait, depuis décembre de l'année précédente, le Brésil et le Canada s'étaient livrés à une dispute dans l'affaire Bombardier-Embraer.
- 18 Du côté brésilien, en 2012 et en 2015, le secrétariat du commerce extérieur du ministère de l'Industrie, du Commerce extérieur et des Services avait lancé deux consultations publiques qui démontraient des « sensibilités réduites » de la part du secteur privé brésilien par rapport à la négociation (MDIC, Mercosul/Canada).
- 19 Le président Macri (Argentine) est arrivé au pouvoir en 2015 et Temer (Brésil) a remplacé Dilma Rousseff en 2016. Ces deux gouvernements avaient un biais néo-libéral favorable à l'ouverture du Mercosur.
- 20 La deuxième série a eu lieu à Brasília du 11 au 15 juin 2018.
- 21 Les négociateurs brésiliens reconnaissent la lenteur de l'accord. Ils expliquent que celle-ci est attribuable

à la quantité de disciplines traitées auxquelles le Brésil n'est pas très habitué (les peuples autochtones, l'agenda inclusif, le genre, l'environnement, les règles du travail et sociales) et non à des impasses ou conflits quelconques (BARBOSA, 2020b).

²² Il existe encore des restrictions dans le secteur de l'automobile en Colombie.

²³ Les gouvernements du Parti des travailleurs avaient adopté une série de politiques industrielles de « contenu national », de taux d'intérêt subventionnés pour stimuler la croissance, de transferts de ressources de la BNDES (banque nationale de développement économique et sociale) pour l'industrie nationale et pour l'internationalisation des « champions nationaux » (notamment les gros conglomérats brésiliens de l'alimentation et de la construction civile). Ils ont également profité des importantes recettes de l'entreprise pétrolière Petrobras pour mettre en œuvre plusieurs projets industriels.

²⁴ Plusieurs études démontrent toutefois que ces accords devraient apporter des gains pour le secteur de l'agrobusiness, tandis que les gains des secteurs industriels devraient se rétrécir. Pour la London School of Economics Consulting (2020), par exemple, le grand gagnant de l'accord Mercosur-Union européenne est le secteur agricole du Mercosur et le perdant est son secteur manufacturier.

²⁵ L'accord avec le Chili est très large. C'est la première fois que le Brésil s'engage sur des sujets tels que le commerce électronique, les bonnes pratiques réglementaires, les chaînes de valeur régionales et mondiales, le commerce et le genre, l'environnement et les questions de travail. L'accord a également prévu la reconnaissance des indications géographiques de la cachaça brésilienne et du pisco chilien (MDIC, 2018). Pour le moment, il ne manque que la ratification du Congrès brésilien. En 2015, les deux pays avaient déjà signé un accord de coopération et de facilitation des investissements (l'idée est de rompre avec la tradition des accords d'investissements concentrés sur des litiges juridiques – et dans lesquels le Brésil n'a jamais été effectivement impliqué – pour adopter une approche de « facilitation »).

²⁶ L'accord de complémentarité économique n° 53 est très limité au commerce bilatéral de véhicules. L'intention du gouvernement brésilien est de l'étendre à d'autres secteurs tels que les services et les marchés publics et d'élargir les préférences pour les produits industriels et agricoles. L'objectif du Brésil est de mettre à jour le cadre réglementaire dans les domaines sanitaire et phytosanitaire, des marchés publics, de la facilitation des échanges, des obstacles techniques, de la propriété intellectuelle, entre autres (CAMEX, Acordos de Comércio).

²⁷ Le retrait du Mexique s'applique également aux négociations déjà conclues au sujet de l'élargissement des ententes dans le secteur du transport (MÉXICO, 2020).

²⁸ Dans le cadre de l'OMC, les deux pays ont signé l'Accord général sur le commerce des services, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce 1994, l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, l'Accord sur la facilitation des échanges.