

La mondialisation, les traités commerciaux et l'avenir des pêches canadiennes de l'Atlantique

Scott Sinclair

Résumé

Le commerce international est vital pour le mieux-être économique des *pêches canadiennes de l'Atlantique*. Lorsqu'il est dûment réglementé dans le contexte de limites écologiques durables, le commerce offre des débouchés à la fois pour les pêcheurs et pour les collectivités locales. Le vaste champ d'application des nouveaux traités sur le commerce et l'investissement et la mondialisation pilotée par les entreprises qu'ils facilitent sont malheureusement à l'origine de menaces énormes pour de nombreux aspects de la réglementation des pêches.

Les traités sur le commerce et l'investissement de la prochaine génération, comme l'Accord économique et commercial global (AECG) conclu entre le Canada et les États-Unis et le Partenariat transpacifique (PTP), portent sur des questions qui vont beaucoup plus loin que les tarifs et le commerce. Tout comme les navires qui sillonnent maintenant les océans du monde *prélèvent et détruisent beaucoup plus que les bateaux de pêche du passé*, les traités sur le commerce et l'investissement les plus récents sont plus envahissants que ceux de toutes les générations précédentes.

À cause de son solide rendement sur le plan des exportations et comme les tarifs du Canada sur le poisson sont déjà bas, on affirme souvent que le secteur des pêches du Canada est le grand gagnant de la libéralisation plus profonde du commerce. Or, le secteur des pêches est aussi sensible et les dispositions de grande portée de



ces nouveaux traités sur le commerce et l'investissement mettent en danger de nombreuses politiques nationales.

L'enjeu, c'est la capacité des Canadiens de pratiquer des politiques publiques qui limitent la domination du secteur des pêches par les grandes entreprises. Ces politiques aident à étaler davantage les retombées de la pêche entre les petits pêcheurs indépendants et les collectivités côtières. Elles permettent aussi de réglementer la pêche à des fins de conservation et pour d'autres raisons publiques sans avoir à craindre des pressions indues de sociétés internationales ni la menace de contestations en vertu de mécanismes d'application des traités sur le commerce international dont il est impossible de rendre compte.

1. Les tarifs sur les pêches et le commerce

Au cours des dernières années, la demande de produits de la mer — et en particulier de poisson sauvage — a dépassé l'offre intérieure disponible dans la plupart des pays. À quelques exceptions près, les tarifs sur les exportations de poisson canadien sont modestes et l'on peut s'attendre à ce qu'ils diminuent dans les pays très tributaires des importations de poisson pour répondre à la montée de la demande des consommateurs.

Un accord simple visant à réduire ou supprimer les tarifs permettra aux producteurs canadiens de vendre leurs produits à des prix plus concurrentiels sur les marchés étrangers. L'accord commercial de 2009 entre le Canada et l'Association européenne de libre-échange est un exemple d'accord tarifaire seulement qui a amélioré le commerce et l'accès aux marchés tout en laissant le pouvoir de réglementer les pêches *à peu près intact*.

La réduction des obstacles au commerce étranger ne constitue toutefois pas le défi le plus fondamental pour les *pêches canadiennes de l'Atlantique*. Il faudrait accorder une priorité beaucoup plus importante à la protection de la capacité du Canada de réglementer les pêches *à des fins* de conservation et de veiller à ce que les retombées des pêches soient partagées avec les pêcheurs indépendants et les collectivités côtières. Dans le contexte des *négociations en cours sur le commerce et l'investissement*, les Canadiens ne devraient pas consentir à faire des concessions importantes qui pourraient entraver ces priorités plus importantes afin de réaliser les retombées modestes et à la baisse découlant de la réduction des tarifs étrangers qui restent sur le poisson et ses produits.

2. La gestion des pêches, la réglementation et les traités commerciaux

Les conflits possibles entre les règles découlant des traités sur le commerce et l'investissement et la réglementation des pêches canadiennes sont nombreux et profonds. C'est pourquoi des gouvernements canadiens qui se sont succédé ont essayé, par diverses exceptions et exclusions, de protéger les politiques sur la gestion des pêches canadiennes contre les effets complets des traités sur le commerce et l'investissement.

Traitement national

Le traitement national constitue un des principes fondamentaux des traités sur le commerce international. Il oblige les gouvernements à accorder à leurs homologues de l'étranger le meilleur traitement accordé aux biens, aux services ou aux investisseurs nationaux. Les pêches canadiennes de l'Atlantique reposent sur des politiques et des règlements qui favorisent les Canadiens et il faut les protéger contre l'application de ces règles interdisant la discrimination.

Les politiques qui favorisent les Canadiens dans le secteur de la pêche comprennent les suivantes :

- Les permis de pêche sont limités aux Canadiens. Dans le secteur côtier de l'Atlantique, seuls des propriétaires exploitants indépendants, qui doivent être Canadiens, peuvent détenir un permis de pêche. Dans le secteur hauturier, les sociétés étrangères peuvent détenir une participation minoritaire seulement (jusqu'à 49 %) dans une société canadienne qui détient un permis de pêche.
- *À quelques exceptions près, seuls des bateaux de pêche canadiens peuvent être autorisés à pratiquer la pêche commerciale.*
- Les politiques visant à affirmer le contrôle national de secteur, comme celui de la pêche de la crevette du Nord, s'appuient sur des restrictions des permis, des règles régissant la propriété étrangère, des exigences imposées aux équipages et la préférence accordée aux groupes communautaires, mesures qui favorisent clairement les Canadiens.
- Les politiques sur la dépendance historique et la proximité géographique veillent à ce que la répartition des stocks de poisson tienne compte d'abord des pêcheurs des collectivités situées à proximité d'une ressource et des personnes qui vivent de la pêche depuis des générations.

Toutes ces politiques contreviennent aux dispositions des traités sur le commerce et l'investissement qui ont trait au traitement national et qui interdisent la discrimination. Si l'on veut *éviter* toute contestation, ces politiques doivent faire l'objet d'une exemption totale. Dans l'optique d'un traité commercial, elles entraînent une discrimination basée sur la nationalité ou l'origine locale. Or, pour des raisons de justice et d'équité, ces discriminations positives sont à la fois souhaitables et moralement contraignantes.

Exigences relatives à la transformation au Canada

La réglementation provinciale des provinces de l'Atlantique et du Québec encourage la transformation au Canada en restreignant les exportations de poisson non transformé. Ces règlements provinciaux visent à maximiser les retombées socioéconomiques *découlant de la transformation, à ajouter de la valeur aux produits avant l'exportation et à maintenir l'emploi dans le secteur de la transformation. Les tribunaux du Canada ont toujours maintenu* la validité légale et constitutionnelle de ces mesures.

Les exigences relatives à la transformation minimale donnent aux gouvernements provinciaux un moyen crucial d'agir sur les décisions des grandes entreprises de transformation de poisson en matière d'investissement et de production. Si ces règlements n'existaient pas, les entreprises pourraient prendre ces décisions en tenant compte seulement de leurs répercussions sur leur bilan.

L'UE exerce sur le Canada de lourdes pressions pour qu'il abolisse les exigences relatives à la transformation minimale dans l'AECG. Même si ces règlements importants survivent d'une façon ou d'une autre dans l'AECG, ils seront sans tarder la cible d'attaques renouvelées dans le contexte des négociations sur le PTP.

Restrictions relatives à « l'accès aux marchés »

Si l'on considère habituellement les pêches comme un secteur de production de ressources ou de biens, les règles régissant le commerce international des services s'appliquent aussi. Beaucoup d'activités liées aux pêches, et certaines pêches *même*, sont classées comme services aux fins des traités internationaux sur le commerce et l'investissement. Dans les derniers traités canadiens sur le commerce et l'investissement, y compris le projet d'AECG, les restrictions relatives à *l'accès aux marchés* ont été transférées du chapitre sur les services à celui qui traite des investissements, ce qui en a étendu considérablement le champ d'application et complique encore davantage les choses.

Le secteur côtier indépendant, le plus important des *pêches* canadiennes, *pèse lourd dans l'économie régionale. La politique sur la séparation des flottilles* qui inter-

dit aux transformateurs d'acquérir des permis de pêche, maintient la séparation entre le secteur de la pêche et celui de la transformation. La politique relative aux *propriétaires exploitants*, qui oblige les titulaires de permis de pêche accordés à de petits bateaux à pêcher eux-mêmes, constitue un autre moyen clé de protéger l'indépendance de la pêche côtière. Ces mesures empêchent des investisseurs de l'extérieur du secteur de la pêche d'acheter des permis de pêche et d'embaucher des tiers pour pratiquer la pêche.

Les règles relatives à l'accès aux marchés prévues dans les traités sur l'investissement de la prochaine génération interdisent notamment de limiter le nombre de fournisseurs de services et d'investisseurs et de restreindre les types d'entités légales que les fournisseurs de services et les investisseurs peuvent exploiter. Ces restrictions créent des conflits possibles avec les politiques canadiennes visant à protéger l'indépendance de la pêche côtière, y compris la séparation des flottilles, les exigences relatives aux propriétaires exploitants et la limitation du nombre des nouveaux arrivants en limitant celui des permis.

Il n'y avait pas de conflit devant la loi entre ces politiques vitales sur les pêches et les premiers traités canadiens sur le commerce et l'investissement comme l'ALENA et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC. Le chapitre de l'ALENA qui traite des services ne contient aucune restriction obligatoire de l'accès aux marchés. L'AGCS est un accord ascendant qui s'applique seulement aux secteurs inclus spécifiquement par un gouvernement signataire et le Canada a choisi judicieusement de ne pas inclure les services de pêche dans ses engagements.

Subventions

Les subventions nuisibles aux pêches, soit celles qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, soulèvent d'importants problèmes liés au commerce international et à la conservation. Le poisson subventionné peut se vendre moins cher, ce qui réduit la part des marchés intérieur et d'exportation du pays subventionnaire occupée par la concurrence. Une flottille subventionnée qui vise les stocks chevauchants ou très migrateurs laisse aux autres pays moins de poisson à pêcher.

Les flottes hauturières étrangères, et en particulier les navires européens, pratiquent depuis longtemps la surpêche dans les eaux canadiennes ou voisines. Il y a toutefois peu de chance que le Canada puisse réussir à organiser, et encore moins à supprimer, les subventions nuisibles à la pêche à la suite de négociations bilatérales sur le commerce et l'investissement comme celles de l'AECG.

Dans le contexte des discussions sur le PTP, on risque que l'accord aille trop loin et restreigne presque toutes les subventions aux pêches, y compris celles qui sont bénéfiques, favorisent la conservation et aident les pêches durables à petite échelle.

La Nouvelle-Zélande et le Chili, qui ont tous deux de l'influence dans le cadre des discussions sur le PTP, mènent la charge en faveur d'une interdiction générale des subventions aux pêches. De telles restrictions descendantes pourraient avoir des répercussions indésirables sur l'aide accordée aux pêcheurs côtiers canadiens, ce qui pourrait inclure des règles différentes sur le traitement par l'assurance emploi des travailleurs de l'industrie saisonnière et l'aide au marketing des produits de la pêche récoltés de façon durable. Une interdiction générale des subventions ne ferait qu'avantager encore plus l'industrie mieux nantie et contrôlée par les entreprises au détriment du secteur côtier.

La cogestion

La cogestion s'entend du partage du pouvoir et des responsabilités entre des organismes de réglementation et des scientifiques indépendants et ceux qui vivent de la pêche. La cogestion ne peut exister sans une solide capacité de réglementation par l'État et des investissements publics importants dans un savoir-faire scientifique indépendant, sans oublier la participation de l'industrie, des producteurs primaires et des collectivités côtières à l'élaboration des politiques.

De récentes décisions stratégiques du gouvernement fédéral, dont les suivantes, minent chacun de ces trois piliers essentiels de la cogestion :

- les réductions continues de la capacité d'activités scientifiques, de recherche et de réglementation au ministère fédéral des Pêches et des Océans (MPO);
- l'affaiblissement du pouvoir du MPO de protéger l'habitat du poisson par des amendements enfouis dans le projet de loi omnibus d'exécution du budget fédéral de 2012;
- la dissolution d'institutions clés de collaboration comme le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques.

L'importance pivot accordée au partage du contrôle avec des pêcheurs *locaux*, les collectivités côtières et des flottes communautaires est à l'origine d'une contradiction entre la cogestion et des traités sur le commerce et l'investissement qui visent à faire disparaître une telle discrimination géographique. La cogestion se retrouve de plus en plus entre l'arbre et l'écorce. Le champ d'application en pleine expansion de ces traités, les négociations bilatérales et régionales toujours de plus en plus nombreuses et l'érosion régulière des mesures de protection des politiques et des règlements sur les pêches qui ne sont pas conformes exercent depuis longtemps une pression constante et indirecte sur les principes fondamentaux de la cogestion.

Par ailleurs, la cogestion fait face aux menaces directes découlant des compressions budgétaires, de la déréglementation et du démantèlement d'institutions favorables.

Les réserves dans le cas des mesures sur les pêches

Les réserves sont des exceptions propres à un pays qui protègent des mesures autrement non conformes contre les obligations issues des traités commerciaux sur l'investissement et les services. Étant donné le grand manque d'uniformité entre les politiques sur les pêches intérieures et les règles des traités internationaux sur le commerce et l'investissement, les exceptions solides jouent un rôle crucial. Ces réserves constituent la dernière ligne de défense de politiques vitales sur les pêches contre toute contestation en vertu des règles de ces traités sur l'investissement et les services.

Il existe deux types différents de réserves. Les réserves de l'Annexe I exemptent les mesures en vigueur. Elles sont *liées*, ce qui signifie que l'on peut modifier les mesures seulement pour les uniformiser davantage avec le traité. Si une mesure exemptée est modifiée ou éliminée, il est impossible de la rétablir par la suite. Les réserves de l'Annexe II ne sont *pas liées*, ce qui signifie qu'elles protègent des mesures non conformes qui existent déjà et permettent aussi aux gouvernements de prendre de nouvelles mesures qui seraient autrement non uniformes. Une réserve de l'Annexe II protège davantage parce qu'elle laisse de la marge de manœuvre pour des politiques futures dans un secteur exempté.

Le gouvernement fédéral a proposé une réserve de l'Annexe II en vertu de l'AECG qui, en dépit de certaines lacunes, protégerait sa capacité de réserver les permis de pêche aux Canadiens et de limiter la propriété étrangère dans le secteur des pêches. Les réserves proposées exempteraient aussi d'autres mesures non conformes sur les permis, y compris les politiques sur les séparations des flottilles et les propriétaires exploitants, ce qui est important. Le fait même qu'Ottawa doit maintenant compter pour la première fois sur une réserve pour protéger des politiques cruciales à la survie du secteur côtier préoccupe toutefois. Une fois qu'il faut protéger une politique ou un ensemble de politiques contre les obligations imposées au Canada par des traités internationaux sur le commerce et l'investissement, les mesures deviennent inévitablement une monnaie d'*échange* et une cible au cours de négociations futures.

Dans le cas des mesures provinciales, les réserves comportent de très graves lacunes. Si l'on n'y donne pas suite, elles mineraient gravement le pouvoir des gouvernements provinciaux sur les pêches. Le Canada a perdu récemment un différent opposant un investisseur et un État en vertu de l'ALENA. Exxon s'opposait à des exi-

gences relatives à des activités minimales de recherche-développement sur la scène locale à Terre-Neuve-et-Labrador. L'affaire démontre clairement que les gouvernements provinciaux ne peuvent compter sur une réserve de l'Annexe I pour protéger le pouvoir discrétionnaire du ministre ou de hauts fonctionnaires en vertu de lois en vigueur. Pour protéger leur pouvoir au complet, ils doivent se prévaloir d'une réserve de l'Annexe II qui n'est pas liée. Sinon, ces gouvernements cèdent leur pouvoir législatif et constitutionnel futur grâce auquel la richesse générée par le poisson et d'autres ressources naturelles pourrait contribuer au développement durable de leur province.

Conclusion

Ceux qui sont tributaires des pêches canadiennes de l'Atlantique — des pêcheurs jusqu'aux collectivités côtières mêmes — n'ont pas les moyens de céder à la complaisance face à la façon dont le programme sans précédent du gouvernement fédéral en matière de traités sur le commerce et l'investissement menace leur gagne-pain. Sans orientation stratégique, surveillance, application et, surtout, détermination gouvernementale d'utiliser les moyens qu'offre la propriété publique des ressources, les grandes entreprises ont peu d'incitations à produire des retombées locales dans le secteur des pêches. L'approche passive facilitée par les accords sur le commerce et l'investissement permet aux entreprises mondiales de pêche d'organiser leurs activités pour le bénéfice de leurs actionnaires et pour le leur sans tenir compte des pêcheurs, des collectivités côtières, ni des écosystèmes marins. Le manque de vigilance pourrait mettre en danger la durabilité à long terme des pêches canadiennes de l'Atlantique.



www.policyalternatives.ca

S'IL VOUS PLAÎT FAIRE UN DON...

Aidez-nous à continuer d'offrir nos publications gratuites en ligne.

Avec votre soutien, nous pouvons continuer à produire des recherches de qualité — et assurez-vous qu'elle tombe entre les mains des citoyens, des journalistes, des décideurs et progressistes. Visitez www.policyalternatives.ca ou appelez le 613-563-1341 pour plus d'informations.

Les opinions et recommandations formulées dans le présent rapport, ainsi que s'il y avait erreurs, sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des éditeurs ou des donateurs de ce rapport.