

Négociations sur le commerce électronique à l'OMC

Pauvre Canada

Volume 12, numéro 4, mai 2019

Résumé analytique

Ce n'est sans doute pas en pensant aux négociations sur le commerce électronique que la Vierge Marie prononça ces mots à Fatima. Devant de la surprenante insistance du gouvernement canadien à se faire champion de la défense des positions américaines sur la question, il est permis de penser que ça aurait bien pu être le cas.

Devant les risques d'enlisement de l'OMC suite aux efforts américains pour la déstabiliser, quelques États se sont réunis pour tenter de revitaliser l'organisation, ce qui passerait entre autres par une entente sur le traitement du commerce électronique dans l'enceinte multilatérale. Le Canada est l'un des principaux promoteurs de cette opération, devenant soudainement champion de la libéralisation du commerce électronique. Cet empressement à défendre ce qui constitue finalement la position américaine sur la question ressemble à un marchandage pour satisfaire les voisins du Sud et favoriser le rétablissement du fonctionnement de l'OMC. Le positionnement canadien laisse croire que la stratégie de confrontation du Président Trump est peut-être plus efficace qu'on ne le souhaiterait. C'est peut-être en pensant à l'élection de M. Trump que la Vierge Marie eut ces mots pour le Canada.

Contenu

Le commerce électronique à l'OMC 2

Études économiques et articles connexes ce mois-ci..... 9

Le commerce électronique à l'OMC

Le gouvernement canadien vient de conclure des consultations sur d'éventuelles négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur le traitement du commerce électronique.

Ces consultations sont proposées dans le cadre de ce qui semble être une tentative de revitalisation de l'OMC, qui est mise à mal par les difficiles avancées de négociations depuis vingt ans et par les attaques répétées des États-Unis envers l'organisation.

Elles émanent également de la nécessité de moderniser les accords commerciaux pour les adapter aux nouvelles réalités du commerce mondial et de l'économie numérique. Les accords de Marrakech (portant création de l'OMC) ont été négociés il y a plus de vingt-cinq ans, au moment où l'internet n'occupait que très peu de place dans notre quotidien. Le Conseil général de l'OMC a lancé en 1998 le Programme de travail sur le commerce électronique visant à répondre à l'importance grandissante du commerce électronique par internet dans les échanges commerciaux mondiaux. La Déclaration de 1998 prévoyait la création d'un programme de travail chargé d'examiner tous les aspects du commerce électronique liés au commerce. Les travaux à l'OMC au cours des vingt dernières années n'ont pas permis de trouver un consensus sur le traitement du commerce électronique dans les accords commerciaux.

Le commerce électronique est généralement identifié comme étant l'un des principaux objectifs de la modernisation des accords commerciaux. Les avancées quant à son traitement se trouvent dans les accords commerciaux régionaux, particulièrement ceux conclus par les États-Unis et l'Union européenne. Le chapitre des accords américains prévoit généralement : un engagement à ne pas imposer de droits de douane sur les produits numériques ; que les mesures touchant l'offre de services transmis ou exécutés par voie électronique soient soumises aux obligations contenues dans les chapitres sur le commerce transfrontalier des services, les investissements et les services financiers et sont sujettes aux exceptions prévues à ces chapitres ; le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement national pour les produits numériques ; et plusieurs autres dispositions plus techniques. Quelques accords commerciaux conclus par le Canada ont aussi ouvert le chemin à cet égard. L'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACÉUM) est devenu le troisième accord commercial plurilatéral contenant un chapitre sur le commerce électronique que le Canada conclut au cours des quatre dernières années. Chacun a ses particularités.

Le chapitre de l'Accord économique et commercial global (AÉCG) propose un esprit de coopération en matière de commerce électronique sans que des engagements réellement contraignants soient pris par les parties. Ceux de l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) et de l'ACÉUM reposent sur le chapitre sur le

commerce électronique développé par les États-Unis depuis le début des années 2000 dans les accords commerciaux bilatéraux qu'ils ont conclus.

L'ACÉUM reprend l'essentiel de ces ingrédients et voit l'introduction de nouvelles dispositions sur la localisation des installations informatiques, la protection des données personnelles, la cybersécurité, les données ouvertes, le transfert de codes sources et la responsabilité légale des services informatiques interactifs face aux contenus qu'ils proposent.

Après les accords bilatéraux et plurilatéraux, la prochaine étape de la stratégie américaine est de voir adopté un accord multilatéral sur le commerce électronique. L'offensive pour y arriver s'est amorcée lors de la onzième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Buenos Aires en 2017, conférence au cours de laquelle un groupe de pays a manifesté son intention de faire progresser les discussions multilatérales. Le 25 janvier dernier, en marge du forum de Davos, 76 États ont publié une déclaration commune réitérant leur volonté d'entamer des négociations sur la régulation du « commerce électronique » dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les États-Unis, la Chine, l'Union européenne et le Canada font partie des promoteurs de ces négociations alors que l'Inde et la quasi-totalité du continent africain semblent s'y opposer. La Chine participe au processus, mais émet des réserves sur la direction que semblent prendre les échanges.

Le Canada a adopté une position de leader dans la promotion de l'idée d'une négociation sur le commerce électronique à l'OMC sans que l'on comprenne exactement pourquoi il s'est attribué ce rôle. En effet, le Canada ne s'est jamais vraiment démarqué jusqu'ici dans ce domaine, ni sur les enjeux ni comme chef de file. Au contraire, plusieurs entreprises canadiennes dénoncent l'apathie du gouvernement en la matière, particulièrement au chapitre de la fiscalité. Néanmoins, une volonté politique claire s'est exprimée et tout porte à croire qu'un processus de négociation à l'OMC sera bientôt amorcé.

Le projet du « groupe d'Ottawa » soulève à notre avis trois principales problématiques dont nous discutons ici.

L'opportunité d'une négociation multilatérale

On sait que les États-Unis tentent par différentes voies d'institutionnaliser sur la scène mondiale un certain nombre de règles qui répondent aux besoins de leurs grandes entreprises. Ils ont été notamment derrière deux initiatives au cours des dernières années : l'Accord commercial anti-contrefaçon, mieux connu en anglais sous l'acronyme ACTA, et l'Accord sur le commerce des services, encore là mieux connu sous l'acronyme anglais TISA. Bien que jamais officiellement mis au rancart, les deux initiatives ont rencontré de telles difficultés dans le processus de négociation ou d'adoption qu'aucun n'a réussi à s'imposer.

Certaines dispositions de l'ACTA se sont bien retrouvées dans le PTPGP, notamment en matière de propriété intellectuelle, mais les États-Unis ne peuvent finalement en profiter à la suite du retrait des États-Unis de l'accord. Ceux dans l'administration américaine qui estiment prioritaire de « multilatéraliser » les règles sur le commerce électronique sont enclins à le faire à l'OMC, ce qui constituait toujours l'objectif final des initiatives précédentes.

Le contexte actuel de blocage de l'OMC par les États-Unis doit évidemment être pris en considération lorsque l'on évalue l'opportunité de lancer un processus de négociation dans cette enceinte. Les pressions de l'administration américaine pour empêcher la nomination de nouveaux juges à l'Organe de règlement des différends de l'OMC ou le renouvellement des mandats de ceux qui y officient déjà risquent de paralyser dès cette année l'organisation genevoise. Il n'y reste que trois juges actifs, le minimum pour qu'une décision puisse être rendue. Le 11 décembre prochain, le mandat de deux d'entre eux se termine et, sans reconduction ou nouvelle nomination, le mécanisme de règlement des différends deviendra inopérant. C'est l'un des socles importants du multilatéralisme et l'un des rôles centraux de l'OMC qui risquent ainsi d'être profondément mis à mal.

Face aux attaques des États-Unis, le Canada semble vouloir se dresser en défenseur du système multilatéral. Il n'est pas le seul, mais on peut estimer que le gouvernement canadien se démarque par son leadership. Il demeure que le processus proposé depuis la rencontre d'Ottawa l'automne dernier peut être perçu comme étant une tentative d'intéresser les États-Unis à une forme de marchandage entre le bon fonctionnement de l'OMC et l'adoption de règles sur le commerce électronique, auxquels on ajoute un certain nombre de préoccupations d'autres États afin de les intéresser eux aussi au processus.

La première préoccupation est à l'effet de mesurer s'il en va de l'intérêt du Canada de s'aligner sur la position américaine sur la question du commerce électronique pour favoriser un meilleur fonctionnement de l'OMC, ou simplement éviter sa paralysie.

On peut arguer que de toute façon, l'adoption du chapitre sur le commerce numérique de l'ACÉUM fait en sorte que les compromis canadiens sont déjà faits et qu'une « multilatéralisation » des règles ne nuirait pas davantage à nos intérêts. La première objection que l'on peut porter à cet argument est qu'il n'est pas encore certain que l'ACÉUM sera ratifié. Bien qu'il soit probable que le Congrès américain procède à la ratification de l'accord dans les prochains mois, il existe encore une possibilité qu'il ne le soit pas.

La seconde objection repose sur l'effet de diffusion des normes et règles internationales à travers les outils juridiques internationaux. Nous l'avons observé dans le cas de la protection de la propriété intellectuelle. La construction des normes et règles en la matière était confiée à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) jusqu'à ce que les États-Unis réussissent à intégrer aux négociations du Cycle de l'Uruguay et

à voir à l'adoption de l'Accord des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Depuis lors, une part importante des accords commerciaux contiennent un chapitre sur la propriété intellectuelle, même lorsque les États signataires ne semblent pas avoir d'intérêts économiques réels à un meilleur respect de la propriété intellectuelle.

L'institutionnalisation des normes et règles américaines à l'OMC les cristallisera sur la scène mondiale et les rendra difficiles à modifier si certaines d'entre elles s'avèrent regrettables. Si nous étions en territoire bien connu et balisé, il serait moins imprudent de le faire. Dans le cas du commerce électronique, qui n'en est encore qu'à ses balbutiements, il apparaît comme étant téméraire de fixer mondialement des règles et des normes contraignantes qui deviendront le socle du développement futur de ce secteur dont on comprend encore bien peu les impacts et les perspectives. La question qui se pose est ainsi à savoir s'il en va réellement de l'intérêt du Canada.

Il apparaît opportun d'établir des règles sur l'imposition de droits de douane et sur des aspects plus techniques comme la reconnaissance des signatures électroniques et le commerce sans papier. Même la Chine ne semble pas s'y opposer. Il apparaît comme étant plus risqué de le faire sur les questions comme le traitement national accordé aux produits numériques, la protection des données personnelles ou l'emplacement des installations informatiques. Par exemple, les questions posées sur la mise en valeur nationale des données personnelles récoltées sur internet demeurent nombreuses.

Les distinctions qui s'établissent entre les États-Unis, l'Union européenne, la Chine et l'Inde sur la réglementation de la protection des données personnelles et sur l'emplacement des installations informatiques ont certes des inconvénients, particulièrement pour les entreprises, mais elles permettent de mesurer leur impact sur différents territoires et en favorisent une meilleure compréhension. Si une seule manière de faire est établie à l'OMC à la suite d'une négociation qui vise à obtenir les bonnes grâces de l'administration américaine, il est permis de douter que la solution retenue soit la meilleure pour tous.

Il est également permis de douter de la possibilité réelle d'en arriver à une entente contraignante entre les États, tellement les directions retenues par les États sont distinctes, si seulement ils en ont déjà en choisi une. On le sait, les États-Unis misent sur une libéralisation très large favorisant l'accès aux marchés étrangers et la libre circulation des données à la demande des GAFA. L'Union européenne, où se trouvent bien peu d'acteurs majeurs du commerce électronique, joue le jeu de la protection des données personnelles et l'activation de règles de concurrence plus contraignantes. La Chine place la priorité à la sécurité de son réseau intérieur, afin de conserver la mainmise sur la transmission et la localisation des données. L'Inde place également ses pions pour maintenir son influence sur la localisation des données.

L'on se retrouve aujourd'hui dans un contexte d'incertitude quant à l'opportunité d'adopter les mesures souhaitées par les États-Unis et de profondes tensions entre l'administration américaine et l'OMC. Il n'apparaît donc pas propice de lancer une négociation sur le commerce électronique qui semble vouée à être utilisée pour apaiser cette tension. Les enjeux très importants liés au développement de l'économie numérique nous dictent plutôt d'être patients et d'attendre la venue d'une administration américaine plus coopérative, au risque de voir l'OMC paralysée durant une certaine période.

Le choix de l'OMC comme lieu de négociation

Le chapeau du commerce électronique (rebaptisé commerce numérique dans l'ACÉUM) devient de plus en plus large et touche à des enjeux qui ne se limitent pas au commerce international, mais à des questions qui relèvent souvent de la politique intérieure des États. Par exemple, l'ACÉUM n'empêche pas les États d'adopter leur propre réglementation sur le commerce électronique, au contraire il l'encourage, mais il balise la liberté d'action des gouvernements en exigeant le respect de principes sur des aspects essentiels de son encadrement. Également, les algorithmes ne constituent pas simplement un outil développé par une entreprise privée protégé par le secret commercial, mais ils ont également des dimensions sociales et politiques dont il faut tenir compte dans la réflexion sur leur encadrement.

La consultation canadienne fait écho à de nombreuses critiques à l'égard des négociations commerciales à l'effet que les dispositions des accords ont des effets majeurs sur la politique intérieure des États sans qu'un débat démocratique y soit tenu.

On peut prendre exemple des récentes dispositions relatives à la propriété intellectuelle incluses dans l'ACÉUM alors que le gouvernement du Canada vient tout juste de terminer une consultation sur la révision du droit d'auteur où le comité responsable a entendu 209 témoins, pris connaissance de 192 mémoires et de plus de 6000 courriels. Quel poids auront ces témoignages dans les amendements aux lois existantes alors que les négociateurs de l'ACÉUM se sont déjà entendus pour augmenter la durée de la protection de la propriété intellectuelle, élément clé des politiques de droit d'auteur ?

Il existe donc une tension réelle entre les processus de négociation commerciale et les débats démocratiques nationaux. Il est légitime de poser la question à savoir si l'OMC est le bon lieu pour établir les principes encadrant la protection des données personnelles, la localisation des installations informatiques, les données ouvertes, etc. Le cadre des négociations commerciales engage les États à la résolution de problèmes dans une perspective commerciale et place dans l'ombre d'autres facettes de ces problèmes qui sont tout aussi importantes.

Avant de procéder à de telles négociations à l'OMC, il apparaît nécessaire que les Canadiens et les Canadiennes aient l'occasion de se prononcer sur la nature et l'étendue

du mandat de négociation des représentants du Canada qui devrait se limiter aux questions où le Canada dispose déjà d'une expertise ou d'une stratégie bien définie.

Les intérêts stratégiques du Canada

Où se situe le Canada dans les grands débats sur l'économie numérique ? Comme dans plusieurs secteurs d'activités touchés par les négociations commerciales, il est difficile de trouver dans les accords commerciaux conclus une approche canadienne clairement définie. Par exemple, la lecture des chapitres de l'AÉCG et de l'ACÉUM sur la coopération réglementaire, sur le commerce électronique ou sur la propriété intellectuelle révèle de profondes différences qui laissent dubitatif sur la capacité réelle du gouvernement canadien d'exprimer une approche originale qui correspondrait à ses intérêts sociaux, politiques et économiques. L'impression qui se dégage est plutôt celle d'un État qui recherche désespérément des débouchés commerciaux pour ses produits sans porter l'attention nécessaire aux aspects normatifs des accords, ou du moins en acceptant l'essentiel des volontés de son partenaire de négociation.

La stratégie canadienne semble ainsi enfermée dans une approche encore inspirée des politiques commerciales du siècle dernier où l'objectif principal demeurerait l'accès aux marchés étrangers et où les aspects normatifs des accords, si seulement ils existaient, demeureraient pour la plupart des intentions ou des vœux pieux. Il en va autrement aujourd'hui alors que les chapitres sur les questions normatives telles que la coopération réglementaire, le commerce électronique et la propriété intellectuelle ont le potentiel d'avoir des impacts majeurs sur la construction des sociétés dans les années à venir.

Afin de définir une politique canadienne sur le commerce électronique, il semble nécessaire à priori d'avoir identifié quels sont nos intérêts dans ce secteur d'activité. Cet exercice ne semble pas encore avoir été réalisé au Canada et l'impression qui se dégage est celle d'un gouvernement qui navigue à vue.

Il est plutôt révélateur qu'un des premiers sites rencontrés lors d'une recherche sur le commerce électronique au Canada soit celui de www.export.gov, mis en ligne par le ministère du Commerce des États-Unis à l'intention des entreprises américaines qui souhaitent exporter leurs biens et services au Canada. Il nous apprend que les Canadiens et Canadiennes achèteront en ligne l'an prochain une valeur de 55,8 milliards de \$. En 2017, près de la moitié de ces achats étaient effectués à l'étranger, principalement aux États-Unis. Le commerce électronique participe donc très activement à l'intégration économique des deux États et ses impacts sur l'économie canadienne restent à être mesurés et les stratégies à être définies. Les États-Unis sont pour leur part très avancés dans l'évaluation fine de leurs avantages concurrentiels et dans la prospective des marchés étrangers où ils peuvent s'exprimer. Ça ne semble pas encore être le cas au Canada. En effet, le Canada ne dispose plus d'organisation dédiée à l'analyse des

perspectives économiques et commerciales internationales, fonction qu'a rempli le Conseil économique du Canada jusqu'en 1993, année de son abolition. L'expertise de conseil et d'analyse externes semble être disparue au profit d'une perspective strictement commerciale définissant ses objectifs en fonction des jeux de négociation.

Le récent effort du Comité permanent du commerce international de la Chambre des communes du Canada¹ nous en apprend davantage sur l'état de la réflexion sur les enjeux du commerce électronique. Les recommandations du Comité traitent essentiellement de l'équité du cadre fiscal, la modernisation des lois, l'accès à l'internet et l'éducation des individus et des entreprises. Il s'agit d'une réflexion très valable sur des questions importantes, mais il est tout de même saisissant de voir à quel point nous sommes encore éloignés d'une définition de la stratégie canadienne sur la protection des données personnelles, sur leur localisation, sur les transferts transfrontaliers des données, sur l'impact des plateformes numériques et sur la confidentialité des codes source et des algorithmes propriétés d'entreprises privées.

Une négociation à l'OMC sur des dispositions contraignantes à ces égards semble ainsi prématurée. Au-delà de la nécessaire coopération sur la cybersécurité, l'absence de droits de douane et la collaboration technique pour faciliter le commerce, le Canada n'est pas encore arrivé au point où il peut défendre sur la scène internationale une stratégie cohérente adaptée à sa réalité.

Conclusion

Les tensions actuelles à l'OMC ne constituent pas un contexte favorable à une négociation où les intérêts des États-Unis risquent de s'opposer à ceux de nombreux États. Il faut éviter qu'un accord sur le commerce électronique ne serve de monnaie d'échange pour apaiser l'administration américaine.

Si le Canada opte pour la poursuite du projet de négociation, il apparaît comme étant nécessaire qu'un débat démocratique soit tenu sur la nature et l'étendue du mandat de négociation des représentants canadiens afin de limiter les atteintes aux processus décisionnels démocratiques de politiques intérieures. Même si le Canada a conclu une entente avec les États-Unis contenant un chapitre sur le commerce électronique très proche des objectifs américains à cet égard, il demeure que les intérêts du Canada ne sont pas nécessairement alignés sur ceux des États-Unis et qu'une réflexion s'impose sur leur nature. Les intérêts défendus jusqu'à aujourd'hui semblent davantage stratégiques que commerciaux. Le Canada cherche à préserver les fonctions de l'OMC,

¹ Comité permanent du commerce international de la Chambre des communes du Canada. *Commerce électronique : Regards sur certaines priorités commerciales des entreprises canadiennes*. Avril 2018. En ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2018/parl/xc75-1/XC75-1-1-421-9-fra.pdf

essentielles à ses yeux pour arbitrer les relations commerciales avec son voisin du Sud dont il est si dépendant.

S'il s'agit d'un objectif valable, il en va tout autant pour le positionnement stratégique du pays en matière de commerce électronique. Pour revenir dans la métaphore biblique, on risque de déshabiller Pierre pour habiller Paul. Le gouvernement canadien doit sans tarder lancer le projet du développement d'une stratégie de l'économie numérique canadienne qui permettra de mieux définir notre approche face aux complexes enjeux soulevés par les transformations numériques.

Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

Azevêdo, Roberto. *Remarks by DG Azevêdo*. 29 avril 2019. En ligne : https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra260_e.htm

Gouvernement du Canada. *Consultations en prévision de négociations éventuelles sur le commerce électronique à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*. Avril 2019. En ligne : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations/wto-omc/background-information.aspx?lang=fra>

Inside U.S. Trade. *China: Data flow issues require more discussion in WTO e-commerce talks*. 24 avril 2019. En ligne : <https://insidetrade.com/daily-news/china-data-flow-issues-require-more-discussion-wto-e-commerce-talks>

Janoy, M. et P. Mavroidis. *Digital Trade, E-Commerce, the WTO and Regional Frameworks*. *World Trade Review*, 29 avril 2019. En ligne : <https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/digital-trade-ecommerce-the-wto-and-regional-frameworks/30CF18DB3D5A8167B0CE3D410325C7B0>

Suneja, Kirtika. *Ecommerce on agenda at Delhi WTO meet*. *The Economic Times*, 4 mai 2019. En ligne : <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/ecommerce-on-agenda-at-delhi-wto-meet/articleshow/69170191.cms?from=mdr>

UNCTAD. *Countries discuss proposed WTO talks to boost e-commerce*. 5 avril 2019. En ligne : <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2051>

Union européenne. *EU releases proposal on new WTO rules for electronic commerce*. 3 mai 2019. En ligne : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2016>

Direction

Christian Deblock, professeur titulaire au département de science politique de l'UQAM et directeur de recherche du CEIM.

Rédaction

Guy-Philippe Wells, chercheur au CEIM.

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

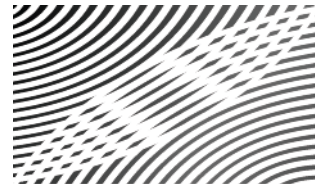
Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca



CEIM