

Mémoire présenté au Comité permanent du commerce international

Objet : Le Partenariat transpacifique et les services postaux

Mike Palecek, président national

Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes (STTP)

Le 14 avril 2016

Pour les raisons présentées ci-dessous, le Partenariat transpacifique (PTP), s'il devait être mis en œuvre, menacera sérieusement la capacité de Postes Canada d'assurer un service de livraison du courrier et de colis de qualité à l'ensemble des Canadiennes et Canadiens, peu importe leur lieu de résidence, tout en maintenant sa viabilité financière en tant que service public. Le STTP partage aussi les préoccupations au sujet du PTP soulevées par de nombreux syndicats et les organisations de la société civile.

Par conséquent, le STTP presse le gouvernement fédéral de réformer de manière radicale ou de rejeter cet accord commercial régressif.

Le service postal universel du Canada et le PTP

Le PTP n'est pas le premier accord commercial à compromettre l'autonomie politique du Parlement canadien et le rôle de la Société canadienne des postes (« Postes Canada ») en ce qui concerne les services postaux et les services connexes.

Le Canada est déjà assujéti aux règles de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) concernant les services postaux, règles qui se chevauchent. Toutefois, le PTP exacerberait de manière importante les contraintes imposées par ces accords commerciaux et mettrait sérieusement en danger la viabilité future de Postes Canada.

En effet, les règles du PTP relatives aux services postaux reflètent les objectifs des grandes entreprises multinationales de messageries et des entreprises de livraison express (le « secteur des messageries ») qui, depuis plus de vingt ans, exercent des pressions et plaident devant les tribunaux dans le but de limiter le rôle des services postaux publics. Apparemment sympathique à la cause de ces grandes entreprises, le gouvernement Harper a refusé d'exempter les services de Postes Canada des règles du PTP, comme l'ont pourtant fait plusieurs autres pays signataires de l'accord.

L'attaque des entreprises de messageries américaines contre les services postaux publics

Des entreprises, comme UPS et FedEx, mènent depuis des années une attaque à volets multiples contre les services postaux publics : (1) pressions pour l'adoption de règles commerciales qui limitent ou même éliminent le rôle des services postaux publics dans le domaine des services de livraison express et des services de messageries; (2) poursuites judiciaires stratégiques contre les services postaux des États-Unis et de l'Allemagne; et (3) plainte déposée aux termes du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États de l'ALÉNA (UPS c. Canada). Heureusement, les entreprises de messageries ont échoué dans leurs efforts, du moins à ce jour.

Toutefois, avec l'appui des représentants américains en matière de commerce, l'industrie des messageries a récemment été en mesure d'influencer une série d'accords relatifs à des zones d'échange préférentielles (PTA) entre les États-Unis et d'autres pays. Selon une conseillère travaillant à la Division du commerce des services du Secrétariat de l'OMC, il s'agit d'une « grande victoire pour les États-Unis » puisque très peu de pays avaient pris des engagements aux termes de l'AGCS en ce qui concerne les services postaux et les services de messageries.

Comme nous le décrivons ci-dessous, des règles très semblables à celles des accords PTA ont été incorporées au PTP au moyen de l'annexe 10-B du chapitre sur le commerce transfrontières des services, et du chapitre 17 sur les « entreprises appartenant à l'État et monopoles désignés »

Ces règles du PTP témoignent clairement du succès des pressions exercées par les entreprises de messageries. Comme l'a reconnu le Bureau du représentant américain au commerce, ces dispositions visent à « [traduction] régler les problèmes uniques auxquels font face les fournisseurs privés lorsqu'ils livrent concurrence à des administrations postales nationales sur le marché de la livraison express ». Ces dispositions comprennent « de nouveaux engagements qui tiennent compte des préoccupations de longue date des fournisseurs de services américains. »

En bref, le PTP représente le point culminant des efforts déployés par le secteur des messageries pour établir de nouvelles règles commerciales destinées à limiter le rôle des services postaux.

De plus, les exigences créées par ces règles du commerce international surviennent au moment où il est de plus en plus difficile pour les services postaux publics de remplir leur mandat de service public en raison de la diminution des volumes de la postes-lettres traditionnelle.

Ensemble, ces changements menacent la capacité de Postes Canada de remplir l'« obligation d'assurer un service universel » qui lui incombe en vertu des lois canadiennes et du droit international.

Les obligations du Canada en vertu du droit international comprennent celles établies par les dispositions de l'article 3.1 de la *Convention postale universelle*, qui l'obligent à veiller à ce que « tous les utilisateurs/clients jouissent du droit à un service postal universel qui correspond à une offre de services postaux de base de qualité, fournis de manière permanente en tout point de [son] territoire, à des prix abordables. » À l'échelle nationale, l'article 5 de la *Loi sur la Société canadienne des postes* stipule que Postes Canada a notamment pour mandat d'assurer la prestation de services postaux et de services connexes de qualité à l'ensemble de la population de toutes les régions du pays, et ce, à un prix abordable, au moyen d'une institution gouvernementale tenue de rendre des comptes (alinéa 5(2) b)).

Pour maintenir sa viabilité financière tout en s'acquittant des obligations qui lui incombent, Postes Canada a mis en place une stratégie lui permettant d'offrir des services qui viennent compléter son mandat principal relatif à la poste-lettres. Il s'agit notamment des services de livraison de colis et des services de livraison express (c'est-à-dire Xpresspost, ainsi que les services de sa filiale, Purolator). Ainsi, bien que les volumes de la poste-lettres continuent de diminuer, ce n'est pas le cas des services de livraison express et des services de messageries, qui sont en pleine croissance. Le PTP fait peser d'importantes menaces sur les services autres que la poste-lettres et sur le modèle de services intégrés mis en place par Postes Canada.

Les menaces spécifiques du PTP contre l'avenir de Postes Canada

À la lumière de ces développements, le STTP a demandé à la firme

Goldblatt Partners de lui fournir un avis juridique évaluant l'incidence du PTP, s'il est mis en œuvre, sur les points suivants : a) la politique publique et les mesures législatives canadiennes relatives aux services postaux, et b) les activités actuelles et à venir de Postes Canada. Voici comment cet avis juridique décrit les plus importantes conséquences du PTP :

1. Les règles du PTP sur le « commerce transfrontières des services » comprennent une annexe détaillée sur les « services de livraison express ». Cette annexe imposerait à l'autorité gouvernementale en matière de services postaux et aux activités de Postes Canada des contraintes beaucoup plus explicites que celles imposées par l'ALÉNA ou l'AGCS. Non seulement ces nouvelles règles limiteraient la capacité de Postes Canada d'étendre ses services actuels, comme Xpresspost ou les services de sa filiale Purolator, mais elles menaceraient aussi sa capacité de maintenir son modèle d'entreprise actuel qui intègre des services de livraison express et des services de livraison de la poste-lettres.
2. De même, les règles du PTP sur les « entreprises appartenant à l'État » et les monopoles élargiraient et rendraient plus explicites des contraintes similaires de l'ALÉNA et de l'AGCS visant les mesures prises par Postes Canada pour remplir son mandat, qui consiste à assurer un service postal universel à l'ensemble de la population tout en maintenant sa viabilité grâce, entre autres, aux services de livraison express.
3. Le PTP élargirait la portée du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) qui s'est avéré être l'élément le plus pernicieux des nouvelles règles de libéralisation « commerciale » et l'un des éléments que de nombreux pays tentent maintenant de restreindre. En élargissant la portée de ce mécanisme, le PTP fait planer la menace d'une autre poursuite prolongée investisseur-État contestant les activités de Postes Canada, comme dans l'affaire *UPS c. Canada*. Toutefois, le mécanisme RDIE serait renforcé par les dispositions du PTP sur les entreprises appartenant à l'État et sur les services de livraison express. Ces dispositions s'opposent à l'intégration des services visés par un monopole (poste-lettres) et des services commerciaux (livraison express), qui est au cœur du modèle d'entreprise de Postes Canada.

4. Compte tenu des efforts déterminés déployés par les entreprises de messageries pour influencer sur la formulation des règles du PTP, et étant donné leur succès manifeste à cet égard, il faut s'attendre à ce que ces entreprises utilisent de manière agressive les dispositions du PTP pour promouvoir leurs intérêts. Au bout du compte, ce recours aux dispositions du PTP pourrait donner lieu à des contestations commerciales et à des poursuites de la part d'investisseurs, mais la conséquence la plus généralisée de ce recours consistera probablement à jeter un froid sur les réformes gouvernementales en matière de politiques ou de règlements touchant les services postaux, car les lobbyistes du secteur des messageries s'empresseront de rappeler les contraintes du PTP au gouvernement qui s'aventurerait dans cette direction.

5. Les règles du PTP ne menaceraient pas directement le mandat de Postes Canada relativement à la poste-lettres, mais elles imposeraient des contraintes importantes à la capacité de Postes Canada de maintenir un modèle d'entreprise qui repose sur l'intégration des services de livraison express de colis, des services de messageries et des services de livraison de la poste-lettres.

6. Les règles du PTP établiraient de nouvelles barrières qui limiteraient les options dont dispose le Canada pour donner à Postes Canada les moyens de relever de nouveaux défis et de profiter des possibilités émergentes sur le marché. Compte tenu de l'importance des services de messageries et de livraison express pour le modèle de service de Postes Canada et du rôle crucial de l'innovation dans le succès de toute entreprise, il n'est pas déraisonnable de présenter le PTP comme une menace pour l'avenir de Postes Canada.

L'avis juridique de la firme Goldblatt Partners explique aussi que le Canada aurait pu préserver ses options politiques en matière de services postaux et protéger Postes Canada contre d'autres contestations commerciales et poursuites investisseur-État, mais il a choisi de ne pas le faire.

Pourtant, plusieurs États ont jugé nécessaire d'inclure des protections additionnelles visant leur système postal national afin de protéger leurs

intérêts nationaux. Par conséquent, ils ont saisi cette possibilité, alors que le Canada a refusé de le faire. Ainsi, les règles du PTP exposent le Canada et Postes Canada aux règles contraignantes décrites ci-dessus, lesquelles pourraient donner lieu à des différends d'État à État et à des litiges opposant un investisseur à un État.

Enfin, à notre connaissance, le Canada ne bénéficiera aucunement des engagements pris dans le domaine des services postaux et des services de messageries.

Dans un contexte économique favorable aux entreprises qui peuvent innover et répondre aux nouvelles exigences du marché, comme celles découlant du commerce électronique, les règles du PTP auront pour effet d'enfermer les fournisseurs de services du secteur public dans le statu quo. Mais plus important encore, les nouvelles règles sur les services de livraison express et sur les entreprises appartenant à l'État et les monopoles, ainsi que le « mécanisme de cliquet », viendraient réduire ou même éliminer la capacité de ces fournisseurs du secteur public à être concurrentiels sur le nouveau marché.

Par conséquent, si le PTP est ratifié, le Canada perdra sa capacité de veiller à ce que Postes Canada soit en mesure de maintenir un modèle de service universel et public pour l'ensemble de la population, peu importe l'endroit au pays, y compris les services postaux et les services de livraison express dont la population a besoin.

Le STTP croit que de nombreux aspects du PTP doivent être réformés de façon radicale ou que l'accord doit être tout simplement rejeté. En ce qui concerne les questions postales, le STTP recommande que le gouvernement fédéral élimine le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) et fasse inscrire une réserve à l'annexe II pour les services postaux, ainsi qu'une réserve à l'annexe V relativement au chapitre 17.

Le STTP représente environ 51 000 travailleuses et travailleurs partout au Canada, dont un grand nombre sont employés de Postes Canada.