

## Mémoire présenté au Comité permanent du commerce international de la Chambre

### Étude : La réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

#### Généralités

Il ne fait aucun doute que le commerce a contribué à une prospérité et à un développement sans précédent, mais le respect de sa réglementation et de ses institutions s'est gravement affaibli, ouvrant la voie à d'autres perturbations et à des politiques entraînant une distorsion du marché. Créée il y a 25 ans, l'Organisation mondiale du commerce affronte aujourd'hui une crise sans précédent qui secoue ses trois grands piliers, à savoir le mécanisme de règlement des différends, la fonction de surveillance et de transparence et la fonction de négociation et de réglementation.

L'OMC n'a pas conclu d'accord commercial multilatéral majeur depuis des décennies et n'a pas su suivre l'évolution de l'économie mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle, notamment l'essor de la technologie et la nécessité pour les chaînes d'approvisionnement mondiales de réagir rapidement à l'évolution rapide des besoins du marché. Son mécanisme de règlement n'est plus adapté à des différends de plus en plus complexes et il est paralysé par le blocage de la nomination des juges à l'Organe d'appel. Miné par un manque de transparence, le mécanisme de suivi des engagements en vigueur est inapte à contenir l'escalade des tensions commerciales. De plus, l'intensification du protectionnisme et du nationalisme, même dans les économies traditionnellement axées sur le commerce, et l'érosion du respect de la réglementation du commerce international, accentuée par la pandémie de COVID-19, ont un effet très paralysant sur le commerce. Les exportateurs et les entreprises le plus près des utilisateurs dans le système commercial multilatéral s'inquiètent à juste titre de l'application aléatoire de la réglementation commerciale, voire des violations flagrantes dont ils sont témoins. Il est donc urgent de réformer, de consolider et de moderniser l'OMC pour assurer la prévisibilité et la stabilité du commerce. C'est d'une importance cruciale pour les exportateurs agroalimentaires canadiens qui dépendent des marchés d'exportation.

Le commerce mondial des produits alimentaires et agricoles a doublé depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture conclu en 1995, mais le système juridique mondial applicable à l'agroalimentaire reste notablement faible. Les règles ne tiennent pas suffisamment compte des mesures de soutien, des subventions et des aides à l'exportation qui entraînent la distorsion du marché. Les efforts déployés pour garantir des conditions prévisibles, fondées sur des données scientifiques et sur une réglementation, aux agriculteurs et aux fabricants de produits alimentaires subissent le contrecoup d'un nombre grandissant d'exigences réglementaires complexes<sup>1</sup> imposées aux exportateurs pour des raisons légitimes ou non, selon le cas. Il existe des preuves multiples de l'incidence grandissante des barrières non tarifaires et des mesures ayant des effets de distorsion sur le commerce agroalimentaire au cours des deux dernières décennies. Un rapport publié en septembre 2020 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture atteste que le commerce international est indissociable de l'avenir de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. C'est pourquoi les réformes et les négociations commerciales sur l'agriculture dans le cadre de l'OMC sont d'une importance capitale.

Tandis que les pays cherchent des moyens de relancer l'économie, les nations se rendent compte que le commerce jouera un rôle central dans le retour de leurs économies à plein régime en leur permettant de tirer parti de la croissance mondiale et de se rétablir plus rapidement qu'en agissant séparément. Une OMC robuste, respectée et pleinement fonctionnelle sera indispensable à la guérison d'une économie mondiale malmenée. Mais cela ne peut arriver que si les membres de l'OMC trouvent le moyen de rétablir la prévisibilité, la transparence et le respect de la réglementation et, au bout du compte, de déployer la réforme du commerce international dans le système commercial mondial. Le Canada devrait jouer un rôle de premier plan parmi les membres de l'OMC pour aider l'organisation à sortir de la crise et à se doter d'un système international plus solide favorisant l'amélioration du commerce mondial et des chaînes d'approvisionnement.

## **Introduction**

Le commerce international des aliments n'est plus affaire de transport d'un sac de lentilles ou d'un boisseau de blé à travers une frontière nationale. Il représente actuellement 1,5 billion de dollars par an. Aujourd'hui, environ le tiers de toutes les exportations mondiales de produits agricoles et alimentaires appartient à des chaînes de valeur mondiales. En fait, les produits primaires traversent les frontières nationales au moins deux fois, puisqu'ils sont exportés pour être transformés en aliments. Le commerce international d'aliments permet d'alimenter une personne sur six dans le monde, et ce ratio ne cesse de croître.

Pour 90 % des agriculteurs du Canada, le rôle du commerce dans l'acheminement d'aliments depuis les zones où ils sont abondants vers celles où ils sont en demande souligne l'importance de la politique commerciale – et du cadre de réglementation de l'OMC – comme moyen de créer des conditions de marché prévisibles et concurrentielles. Les pertes enregistrées en raison de barrières non tarifaires ou de retards dans l'approbation des produits de protection des cultures à la frontière peuvent être suffisamment graves pour que les exportateurs se détournent d'un marché et que les gains escomptés d'un accord commercial soient perdus.

Le système multilatéral appuyé sur une réglementation reste au fondement de la concrétisation des objectifs d'équité et de prévisibilité dont les niveaux garantissent la confiance nécessaire parmi les vendeurs et les acheteurs pour faciliter le commerce international et sa croissance. L'OMC accorde aux exportateurs canadiens de produits agricoles et alimentaires le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) dans 164 pays, soit environ 80 % de l'économie mondiale. L'OMC est la seule solution viable pour traiter les questions liées aux subventions, et ses accords – sur l'agriculture, sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles techniques au commerce, sur les recours commerciaux, sur les subventions, sur les mesures antidumping et compensatoires, et sur les règles d'origine, pour n'en nommer que quelques-uns – sont des éléments fondamentaux de cette structure fondée sur des règles.

Le multilatéralisme et le commerce réglementé sont essentiels à la prospérité du Canada et à ses relations internationales. Comme puissance moyenne dont l'économie dépend du commerce, le Canada devrait tirer parti du « Groupe d'Ottawa<sup>ii</sup> » (GO) pour guider les efforts de réforme de l'OMC et y promouvoir une vision proactive et pragmatique des règles commerciales pour l'avenir. L'ACCA appuie vigoureusement le travail du Groupe d'Ottawa dirigé par le Canada pour moderniser et réformer l'OMC et libéraliser davantage le commerce agroalimentaire mondial.

L'Alliance canadienne du commerce agroalimentaire (ACCA) souhaite exprimer son soutien vigoureux à l'OMC comme moyen valable de garantir toute la réglementation et la prévisibilité nécessaire à la promotion de l'activité économique mondiale et sa croissance, et seul apte à le faire. Les membres de l'ACCA ont absolument besoin que l'OMC soit une organisation efficace, et l'ACCA continue de défendre ardemment le système commercial multilatéral réglementé et les réformes exhaustives visant à contrer les distorsions du commerce agroalimentaire international. Nous sommes convaincus que l'OMC reste la meilleure tribune pour

réaliser des gains équitables, mondiaux et réciproques dans le cadre du commerce international. L'OMC est une tribune efficace pour régler les différends commerciaux, par exemple en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine (EPO) et la seule apte à régler efficacement les questions liées aux subventions agricoles internes.

L'ACCA propose ci-dessous certains des premiers axes de la réforme de l'OMC :

### **1. Protéger le système de règlement des différends**

*La fonction de règlement des différends est indispensable au respect de la réglementation par les membres. L'impasse dans laquelle se trouve l'Organe d'appel menace tout le système.*

- La réforme de l'OMC devrait viser à régler le plus tôt possible l'impasse dans laquelle se trouve le processus de nomination, d'examen et d'approbation des membres de l'Organe d'appel, un des piliers de l'institution.
- Les membres de l'OMC devraient instaurer des procédures plus efficaces de règlement des différends afin de gérer le nombre croissant et la complexité des différends commerciaux et d'établir des règles claires et complètes sur le fonctionnement de l'autorité de l'Organe d'appel.
- Compte tenu de la perte de l'Organe d'appel, plusieurs membres de l'OMC, dont le Canada, se sont entendus sur un mécanisme provisoire d'audition des différends. D'autres pays devraient être invités à adhérer à l'accord provisoire. C'est une étape importante, mais ce n'est qu'une mesure provisoire, dans l'attente d'une solution globale. La priorité à long terme devrait être de rétablir toute la fonctionnalité de l'Organe d'appel et la confiance dans ce système comme solution privilégiée.

### **2. Actualiser, consolider et moderniser les règles actuelles de l'OMC**

*Les membres de l'OMC devraient continuellement mettre à jour les règles du commerce agricole pour relever les défis actuels et à venir et améliorer la prévisibilité de l'approvisionnement alimentaire mondial.*

Il y a lieu d'entamer immédiatement un dialogue politique durable et ouvert sur les priorités et les domaines de convergence possibles. Les étapes proposées pour l'agroalimentaire comprennent, sans toutefois s'y limiter, les suivantes :

- Prendre des mesures contre le soutien agricole interne provoquant une distorsion des échanges.
- Veiller à ce que les mesures réglementaires soient fondées sur des données scientifiques.
- Améliorer l'accès aux marchés pour les biens et services, notamment en s'attaquant aux inégalités en matière d'accès aux marchés agroalimentaires mondiaux.
- Adopter des règles visant les subventions et les pratiques créant des distorsions sur les marchés.

Par exemple, l'engagement renouvelé à l'égard de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires<sup>iii</sup> à l'occasion de la CM12 permettrait de consolider l'importance des règles fondées sur des données scientifiques.

### **3. Améliorer la fonction de surveillance de l'OMC**

*Il est essentiel que la réforme de l'OMC vise à améliorer sa fonction de surveillance pour améliorer le niveau de transparence et de rigueur dans tous les domaines critiques comme les subventions, les barrières techniques inutiles et les mesures sanitaires et phytosanitaires.*

Le sentiment général est qu'on a besoin de plus de transparence et de ponctualité, notamment en ce qui a trait au Comité de l'agriculture et à la notification du soutien interne.

- Les membres de l'OMC devraient réfléchir aux conséquences éventuelles du défaut ou du retard de production de rapports et se demander si l'on pourrait imposer des échéances faisant obligation aux pays, après la fin de leur exercice financier, d'informer l'OMC des dépenses de soutien interne et de leurs nouveaux programmes. Que des pays communiquent de l'information sur leurs subventions à l'agriculture plusieurs années après les faits est ridicule et n'a plus d'utilité.
- Il faut également rappeler qu'en l'absence de réelles mesures incitatives ou dissuasives, les pays ne gagnent rien à déclarer à temps et avant les autres leurs dépenses de soutien interne.
- Les membres de l'OMC devraient veiller à ce que les exigences ne soient pas inutilement complexes et fastidieuses et reconnaître qu'il est déjà difficile pour les entreprises de respecter les exigences de notification de leur propre pays, sans parler de celles des autres pays dont les exportateurs ne connaissent pas les programmes.
- Outre la notification des soutiens internes, les membres de l'OMC devraient également discuter de la confiance à placer dans l'exactitude des mesures que les pays déclarent eux-mêmes.

L'ACCAA a formulé la déclaration suivante au Groupe d'Ottawa pour souligner l'importance de la ponctualité des notifications et de la transparence du processus :

*« En temps de crise, les pays ont démontré leur capacité à partager et à transmettre de manière relativement rapide et transparente de l'information et des notifications sur les mesures adoptées en raison de la pandémie. De telles pratiques devraient être maintenues et devenir permanentes afin d'accroître la transparence et la rapidité des notifications relatives aux mesures sanitaires et phytosanitaires ainsi qu'aux autres mesures techniques qui ont un effet sur le commerce agricole. Cette rapidité et cette collaboration devraient aussi se retrouver dans le partage d'information sur la justification de ces mesures ainsi que dans les démarches conjointes visant à trouver d'autres solutions éventuelles pour gérer les risques sans interrompre les échanges commerciaux. Les pays tout comme les entreprises s'adaptent aux méthodes de travail par voie électronique et l'industrie a démontré qu'elle était disposée à passer à la certification et à la transmission de documents par voie électronique. »*

#### **4. Améliorer et élargir sa fonction de réglementation**

*La réforme de l'OMC devrait permettre d'examiner et d'améliorer les processus décisionnels pour en accroître l'efficacité.*

- Les solutions multilatérales consensuelles restent l'objectif ultime et primordial.
- Les membres de l'OMC devraient explorer davantage les méthodes souples pour empêcher un pays de retarder un accord accepté par une majorité évidente.
- Lorsqu'un consensus multilatéral est impossible, les membres de l'OMC devraient envisager d'adopter des méthodes souples susceptibles de favoriser un consensus qui permettra d'accélérer le règlement de questions stratégiques.

#### **5. Créer un comité consultatif structuré pour les exportateurs agroalimentaires**

*Nous proposons que l'OMC crée un contact structuré permanent entre les comités de l'OMC et les principaux protagonistes du secteur privé, notamment avec les exportateurs.*

- Les membres de l'OMC devraient entretenir le dialogue avec les exportateurs pour mieux s'informer et anticiper les défis complexes que suppose l'élaboration de politiques commerciales mondiales dans le monde moderne.
- Des mesures simples permettraient d'améliorer l'échange de renseignements plus actuels et utiles avec les entreprises dans un esprit proactif et constructif.
- De façon plus générale, il est possible de travailler avec les entreprises pour consolider leur confiance dans le système commercial.

L'ACCA est prête à continuer de jouer un rôle actif et à faire des propositions.

*L'ACCA est la voix des exportateurs agroalimentaires canadiens, qui représentent 90 % des agriculteurs dépendant du commerce, ainsi que les éleveurs, les producteurs, les transformateurs et les exportateurs agroalimentaires désireux de favoriser la croissance économique grâce à un meilleur accès aux marchés étrangers.*

---

## Notes

<sup>i</sup> À l'instar du Canada, ses partenaires commerciaux adoptent des règlements pour assurer la salubrité des aliments et la santé des végétaux et des animaux. Cela entrave souvent le commerce et entraîne l'interdiction des exportations agroalimentaires canadiennes vers d'importants marchés étrangers. Le souci principal, en l'occurrence, est que les nouveaux règlements et normes ne sont pas plus discriminatoires sur le plan commercial qu'il n'est nécessaire pour satisfaire à l'objectif réglementaire et qu'ils ne risquent donc pas de susciter une contestation commerciale en vertu d'un accord de libre-échange ou par l'entremise de l'OMC.

<sup>ii</sup> Le Groupe d'Ottawa est un groupe de pays aux vues similaires voué à la recherche de moyens de moderniser l'organisme qui supervise le système commercial multilatéral. Il s'intéresse plus précisément à la réforme des processus de règlement des différends pour en garantir la fonctionnalité durable, revitaliser le processus de négociation multilatérale et restructurer la gouvernance globale de l'OMC. Dirigé par le Canada, le Groupe d'Ottawa est composé de représentants de l'Australie, du Brésil, du Canada, du Chili, de l'Union européenne, du Japon, du Kenya, de la Corée du Sud, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de Singapour et de la Suisse.

<sup>iii</sup> Créé en vertu de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (Comité SPS) de l'OMC est une tribune qui permet de soulever des préoccupations relatives à la salubrité des aliments et aux mesures de protection de la vie et de la santé des animaux et des végétaux ayant une incidence sur le commerce. Le Comité SPS améliore la mise en œuvre de l'Accord SPS en veillant à ce que les membres respectent leurs obligations.