

Lettre sur le commerce international

Dans cette édition spéciale de la Lettre sur le commerce international, Alexandre L. Maltais analyse la décision finale de l'Organe d'Appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans l'Affaire CE - Produits dérivés du phoque rendue le 22 mai 2014.

SOMMAIRE

Introduction

1. La décision du groupe spécial
 2. La décision de l'Organe d'Appel
 3. Impact sur l'économie du Québec
- ### Conclusion

Le commerce des produits dérivés du phoque OMC : l'interdiction est légitime!

« L'interdiction des produits du phoque adoptée par l'Union européenne est une décision politique qui ne trouve aucun fondement scientifique ou factuel.¹ »

- Ed Fast, ministre canadien du Commerce international

Le 22 mai dernier, presque six mois jour pour jour après la publication de la décision initiale du Groupe spécial, l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce a rendu une décision finale dans l'Affaire CE -Produits dérivés du phoque. Constatant une grande dimension émotionnelle dans le débat sur la chasse et le commerce du phoque, l'objectif de cette édition spéciale de la Lettre sur le commerce international n'est pas de porter un jugement moral sur ces pratiques, mais plutôt de contextualiser et d'analyser la décision de l'Organe d'Appel de l'OMC du 22 mai dernier, de la comparer avec celle rendue par le Groupe spécial en novembre 2013, et finalement d'en évaluer l'impact les conséquences pour les chasseurs de phoques du Québec.



Introduction : le contexte

La chasse aux phoques, motivée par des raisons économiques et culturelles, est pratiquée depuis plus de 300 ans au Labrador, à Terre-Neuve et dans le golfe du Saint-Laurent.² En 1971, le Canada a introduit pour la première fois un quota de chasse aux phoques : le total admissible de captures (TAC), qui a fluctué au fil des années en fonction de la population de phoques.³ Aujourd'hui, la population de phoques du Groenland⁴ est estimée à 8 millions d'individus dans le monde, dont environ 5,5 millions au Canada, en augmen-

1. Traduction libre. Source: Tristin HOPPER, « Europe's unfair ban on Canadian seal products can stay to 'protect public morals,' WTO rules », National Post (mai 2014).

2. PÊCHES ET OCÉANS CANADA, Mise à jour sur l'État de la population de phoques du Groenland (*Pagophilus groenlandicus*) du Nord-Ouest de l'Atlantique, Avis scientifique, 2011/070, Ottawa, Secrétariat canadien de consultation scientifique, 2012, p. 4.

3 Ibid.

4. Des six espèces de phoques présentes dans les eaux de l'Est du Canada et du Québec, le phoque du Groenland constitue la quasi-totalité des prises.

tation, et dont le danger d'extinction est, selon l'Union internationale pour la conservation de la nature, une « préoccupation mineure », c'est-à-dire le niveau risque le plus faible.⁵

L'histoire de la chasse aux phoques au Canada et au Québec est marquée par la controverse. L'industrie a d'abord été gravement affectée quand la Communauté économique européenne a décidé en 1983 d'interdire l'importation de peaux de blanchons – ces très jeunes phoques âgés de 4 à 12 jours – une décision qui eut pour effet une réduction drastique de la demande mondiale et une baisse importante du prix des peaux.⁶ Puis, en raison d'une campagne d'envergure mondiale contre la chasse aux blanchons de la part d'ONG et de personnalités publiques et suite au rapport de la Commission Malouf sur les phoques et la chasse aux phoques au Canada de 1986, la chasse aux blanchons a été interdite au Canada. Depuis, les opposants de la chasse ont poursuivi leur combat pour interdire la chasse des phoques adultes et la commercialisation des produits du phoque.

Les techniques de chasse, décrites comme cruelles par les opposants, varient en fonction des conditions et des zones de chasse. Au Canada, on pratique la chasse sur deux zones : (1) dans le Golfe, où la chasse se déroule sur la banquise ou sur des floes (fragments plats et flottants de glace), et où les chasseurs utilisent des fusils et des hakapiks (instrument en forme de marteau à pointe) et; (2) sur le Front, où les eaux libres sont plus importantes, forçant l'utilisation plus fréquente des fusils pour tirer sur les phoques, et ensuite du hakapik pour achever les phoques, au besoin.⁷

Le processus de règlement des différends de l'OMC débute en 2009, lorsque le Canada dépose une plainte contre l'Union européenne concernant la mise en place d'un ensemble de règlements prohibant l'importation et la mise sur le marché de produits dérivés du phoque. Les Canadiens allèguent que les mesures européennes constituent une violation des accords OMC, notamment l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). La Norvège, également exportatrice de produits du phoque et non membre de l'UE, dépose une plainte semblable en parallèle. Les plaignants suspectent que la politique européenne vise à favoriser l'industrie du Groenland⁸ au détriment de leurs propres industries. La Commission européenne prétend que cette politique a été mise en place pour répondre aux préoccupations morales concernant le bien-être des phoques, notamment en raison des méthodes de chasse induisant des souffrances et une détresse aux animaux. S'en suivra une série d'échanges et de négociations qui aboutira sur l'établissement d'un Groupe spécial invité à trancher l'affaire. Le processus est largement suivi à titre de tierces parties par d'autres membres de l'OMC susceptibles d'être affectés.⁹

1. La décision du Groupe spécial

Le Groupe spécial formé à la suite de la plainte déposée par le Canada a rendu une décision sur le régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque le 25 novembre 2013. La décision analyse les deux principaux éléments de la politique: (1) l'interdiction d'importation et de mise en marché des produits issus de la chasse aux phoques, et (2) certaines exceptions, dont sur les chasses pratiquées par les communautés inuites et d'autres communautés indigènes (exception CI) et à des fins de gestion des ressources marines (exception GRM). Les deux plus importantes conclusions qui se dégagent de la décision initiale concernent (i) l'Accord OTC, et (ii) le GATT.

Premièrement, le Groupe spécial a considéré le régime mis en place par l'UE comme un « règlement technique » et donc soumis aux règles de l'Accord OTC. Cet accord interdit aux membres de l'OMC de mettre en place des « règlements, normes et procédures d'essai et d'homologation [créant des] obstacles non nécessaires [au commerce,] »^{9a} c'est-à-dire des mesures non nécessaires à la protection de l'environnement ou la sécurité nationale. Le Canada alléguait que le régime européen violait l'article 2.1, qui impose une double obligation de « traitement de la nation la plus favorisée »

5. INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN), « *Pagophilus groenlandicus* », The IUCN Red List of Threatened Species, en ligne : <<http://www.iucnredlist.org/details/41671/0>> (consultée le 23 mai 2014).

6. PÊCHES ET OCÉANS CANADA, op. cit., p. 4.

7. Communautés européennes — Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (Addendum), 2013 Groupe spécial de l'OMC, p. B-3.

8. Le Groenland est un territoire outre-mer danois faisant partie de l'UE.

9. Argentine, Chine, Colombie, Équateur, Islande, Japon, Mexique, Namibie, Russie et États-Unis

9a. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, « Règlements techniques et normes », Comprendre l'OMC: Les accords, en ligne : [http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm4_f.htm#TRS].

et de « traitement national » : les « produits importés [doivent faire l'objet d'un traitement non moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale et aux produits similaires originaires de tout autre pays ».

Le Canada plaidait également que la politique de l'UE violait l'article 2.2 interdisant les mesures ayant « pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international [ou étant] plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime. » Selon le Canada, le régime de l'UE ne poursuit pas l'objectif de protéger la « moralité publique », comme le prétend l'UE, et que cette politique repose sur l'hypothèse erronée que la chasse aux phoques est intrinsèquement cruelle.

Le Groupe spécial a donné raison au Canada en concluant que les exceptions CI et GRM contreviennent à l'article 2.1 sur deux bases : (1) le régime européen a une « incidence préjudiciable sur les possibilités de concurrence des produits importés canadiens par rapport aux produits importés groenlandais et aux produits nationaux de l'UE¹⁰ »; et (2) et que l'UE n'a pas « établi que l'incidence préjudiciable causée par l'exception GRM [...] découle exclusivement d'une distinction réglementaire légitime. »^{10a}

Cependant, le Canada a été débouté sur ses prétentions concernant l'interdiction générale d'importation des produits du phoque. Le Groupe spécial a refusé de reconnaître que le régime réglementaire européen violait l'article 2.2 de l'Accord OTC, parce qu'il « est capable d'apporter, et apporte effectivement, une certaine contribution à son objectif déclaré consistant à répondre aux préoccupations morales du public »^{10b} et parce qu'il n'a pas été démontré qu'une mesure de rechange serait plus efficace.

Deuxièmement, le Groupe spécial a conclu que les exceptions CI et GRM violaient deux dispositions du GATT. Le régime réglementaire relatif aux produits du phoque est contraire à l'article I:1 du GATT sur le « Traitement général de la nation la plus favorisée » parce que l'exception CI « n'accorde pas "immédiatement et sans condition" aux importations [canadiennes] le même avantage en matière d'accès au marché de l'UE que l'avantage qui est accordé aux produits dérivés du phoque originaires du Groenland.¹¹ » Cette décision est basée sur le fait que la plupart des chasses pratiquées au Canada sont considérées comme commerciales, donc les produits canadiens sont touchés par l'interdiction d'importation, tandis que les chasses pratiquées au Groenland sont généralement considérées comme relevant du champ d'application de l'exception CI et donc les produits groenlandais issus de ces chasses sont permis.

De même manière, l'exception GRM a été considérée comme accordant « aux produits dérivés canadiens et norvégiens du phoque un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits dérivés du phoque de l'UE,¹² » et donc contraire à l'article III:4 du GATT sur le traitement national. Aucune des deux exceptions mises en cause par le Canada, CI comme GRM, ne sont justifiables en vertu des exceptions prévues par l'article XX (a) du GATT. Bien que ces mesures peuvent être considérées comme « nécessaires à la protection de la moralité publique »,¹³ elles ne sont pas justifiables : l'exception CI, « à cause de l'absence d'impartialité dans sa conception et son application », et l'exception GRM, parce qu'elle « n'était ni rationnellement liée à l'objectif ni fondée sur de quelconques motifs justifiables.¹⁴ »

En d'autres termes, le Groupe spécial a donné raison au Canada sur la plupart des points de droit, y compris sur l'incompatibilité des exceptions CI et GRM avec les règles du GATT et de l'Accord OTC. Néanmoins, la décision reconnaît que la politique européenne poursuit un objectif légitime relatif à la moralité publique, que les mesures sont nécessaires pour répondre à ces préoccupations morales, et rejette les mesures alternatives proposées par le Canada. Par conséquent, l'OMC confirme la légalité de la prohibition dans l'ensemble l'importation et la mise sur le marché de produits dérivés du

10. Communautés européennes — Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, 2013 Groupe spécial de l'OMC, par. 7.170.

10a. Ibid., par. 7.347.

10b. Ibid., par. 7.460.

11. Ibid., par. 7.600.

12. Ibid., par. 7.609.

13. Ibid., par. 7.639.

14. Ibid., par. 7.650.

2. La décision de l'Organe d'Appel

En janvier 2014, le Canada et la Norvège ont déposé une demande d'appel auprès de l'OMC, qui a rendu une décision finale sensiblement différente de celle du Groupe spécial le 22 mai dernier.

Premièrement, contrairement à la décision de novembre 2013, l'Organe d'appel considère que le régime de l'UE ne constitue pas un « règlement technique » au sens de l'Accord OTC. En effet, l'Organe d'appel a conclu que la principale caractéristique du régime européen est qu'il « établit les conditions de la mise sur le marché de l'UE des produits dérivés du phoque sur la base de critères relatifs à l'identité du chasseur ou au type ou but de la chasse dont provient le produit¹⁵ », mais que, dans son ensemble, il n'énonce pas les caractéristiques d'un produit comme le fait généralement un règlement technique. Par conséquent, le texte étant inapplicable, ni l'interdiction d'importation, ni les exceptions ne peuvent constituer des violations des dispositions de l'Accord OTC. Cette interprétation a pour conséquence que la légalité de la politique européenne sera analysée à la lumière du GATT.

Deuxièmement, l'Organe d'appel a conclu que le régime de l'UE constituait bel et bien une violation de l'article III:4 (traitement national), ce qui n'était pas contesté par l'UE, ainsi que de l'article I:1 (traitement de la nation la plus favorisée) du GATT. Selon la décision en appel, le régime « n'accorde pas, "immédiatement et sans condition", aux produits dérivés canadiens et norvégiens du phoque le même avantage en matière d'accès au marché qu'elle accorde aux produits dérivés du phoque en provenance du Groenland.¹⁶ » Par conséquent, il est vrai que l'OMC a reconnu que le régime européen était contraire aux principes libre-échangistes.

Néanmoins, en vertu du GATT, les membres de l'OMC peuvent mettre en place des mesures a priori contraires à ces principes sous deux conditions cumulatives (1) si elles sont nécessaires à la protection de la moralité publique; et (2) elles ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ou une restriction déguisée au commerce international. Dans sa décision, l'Organe d'appel a conclu que « l'objectif principal du régime de l'UE est de répondre aux préoccupations morales du public de l'UE concernant le bien-être des phoques, tout en prenant en compte les intérêts CI et autres de façon à atténuer l'incidence de la mesure sur ces intérêts. De manière générale, l'Organe d'appel a confirmé l'ensemble des interprétations et des conclusions du Groupe spécial concernant la nécessité des mesures européennes, leur contribution à l'objectif de répondre aux préoccupations morales découlant du fait que ces produits peuvent provenir d'animaux tués dans des conditions de douleur, de détresse, de peur ou d'autres formes de souffrance excessives, et que le régime était provisoirement justifié.¹⁷

Cependant, l'Organe d'appel a conclu que l'exception du GATT sur la protection de la morale publique ne pouvait couvrir l'ensemble du régime de l'UE applicable aux produits dérivés du phoque. En effet, l'exception CI est appliquée de manière à former "moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable" parce qu'elle n'est pas réconciliable avec l'objectif déclaré d'assurer le bien-être des phoques et parce qu'elle est appliquée de manière ambiguë.¹⁸ Par conséquent, l'OMC demandera à l'UE de modifier son régime afin de le rendre conforme à ses obligations en vertu du GATT.

En bref, l'Organe d'appel a confirmé la légitimité de l'interdiction des produits du phoque dans l'UE, mais estime que les exceptions rendent le régime contraire au droit de l'OMC. Dans de telles conditions, l'UE sera appelée à modifier son régime pour le rendre conforme à ses obligations. Le résultat le plus probable, à moyen terme, est le maintien de l'interdiction européenne et la modification, voire la suppression des exceptions pour la chasse pratiquée par les communautés inuites et aux fins de gestion des ressources marines.

15. Communautés européennes — Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, 2014 Organe d'appel de l'OMC, par. 5.58.

16. Ibid., par. 5.130.

17. Ibid., par. 5.290.

18. Ibid., par. 5.338.

3. Impact sur l'économie du Québec

Un impact limité sur la balance commerciale du Québec mais des conséquences importantes pour l'industrie de la chasse aux phoques

L'impact de cette décision sur la balance commerciale du Québec sera limité, mais elle aura des conséquences importantes sur l'industrie de la chasse aux phoques, qui exporte une partie importante de sa production. Malgré les difficultés subies par les vendeurs, et une opinion publique internationale passablement opposée, le Canada est demeuré le premier exportateur mondial de produits du phoque depuis des décennies. La tendance de la valeur des chasses aux phoques des dernières décennies en était une de croissance jusqu'en 2006. En 2007, les prises ont drastiquement diminué, notamment en raison de la mise en place des interdictions de ventes et d'importation en Europe.¹⁹ Malgré ces difficultés, entre 2006 et 2011, les exportations canadiennes de produits du phoque se sont élevées à plus de 70 millions de dollars américains. Ces produits ont été vendus dans plus de 35 pays.²⁰

La commercialisation des produits du phoque concerne particulièrement les peaux et la fourrure, l'huile et la viande.²¹ Selon le gouvernement canadien, les marchés norvégien et de l'UE représentaient les principales destinations pour les peaux de phoques brutes, les graisses et les huiles entre 2000 et 2010, l'Union européenne étant à elle seule destinataire de 50 % des exportations totales.²² Entre 2002 et 2009, la valeur des exportations de peaux de phoque canadiennes vers l'UE s'est élevée à 2,346 millions d'euros (3,475 millions de dollars canadiens), la valeur des exportations de peaux variant de manière importante, entre 65 000 en 2007, et 1 million de dollars par année, en 2002.²³

Les conséquences sociales de cette décision se feront encore davantage sentir dans les régions déjà fragilisées. Au Canada, la chasse au phoque se concentre dans certaines régions économiquement plus vulnérables de Terre-Neuve-Labrador et du Québec, particulièrement sur la Côte-Nord et aux Îles-de-la-Madeleine. Le chômage est particulièrement élevé dans ces régions : en avril 2014, il s'élevait à 16,8 % au Labrador et 17,7 % dans la région de de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine-Basse-Côte-Nord²⁴, comparativement à 7,6 % au Québec et 6,9 % au Canada.²⁵

La chasse aux phoques étant de nature saisonnière, les chasseurs ne peuvent complètement en vivre. Néanmoins, la chasse aux phoques constitue une source non négligeable de revenus d'appoint pour environ 2 % de la main d'œuvre provinciale, atteignant près de 20 000 \$ par année.²⁶ Évidemment, ces revenus dépendent de la valeur marchande des peaux de phoques et subissent des variations considérables d'une année à l'autre, mais représentent en moyenne 25 % à 35 % de leurs revenus annuels totaux.²⁷

Dans ce contexte, la fermeture définitive du marché de l'UE peut avoir plusieurs conséquences néfastes :

■ Baisse de la demande globale

■ Risque d'effet d'entraînement

■ Une baisse de la demande globale pour les produits du phoque : avec ses 500 millions de consommateurs formant le plus grand marché du monde, les politiques de l'UE peuvent avoir un impact direct et sensible sur la demande mondiale. En fermant ses frontières aux produits du phoque, il est probable que l'UE maintiendra la pression à la baisse sur la demande globale et conséquemment sur les prix. Comme les revenus des chasseurs québécois dépendent des prix, ils risquent fort de diminuer;

■ Risque d'effet d'entraînement : forts de leur succès en Europe et d'une justification juridique confirmée

19. Communautés européennes — Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (Addendum), 2013 Groupe spécial de l'OMC, p. B-3.

20. PÊCHES ET OCÉANS CANADA, « Le marché pour les produits canadiens du phoque », Faits sur les phoques (30 janvier 2012), en ligne : <<http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/seal-phoque/facts-faits/facts-faitse-fra.htm>>.

21. Communautés européennes — Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (Addendum), 2013 Groupe spécial de l'OMC, p. B-3.

22. Communautés européennes — Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, 2013 Groupe spécial de l'OMC, p. 196

23. Ibid., par. 7.457.

24. RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, « Région économique de l'assurance-emploi de Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (2000) », Taux de chômage et tableau de prestation (Mai 2014), en ligne : <<http://srv129.services.gc.ca/rbin/fra/gaspe.aspx?rates=1>>.

25. ICI RADIO-CANADA.CA, « Le taux de chômage en baisse au pays », Économie (avril 2014), en ligne : <<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/actualite/2014/04/04/002-taux-chomage-mars-economie-statistiques.shtml>>.

26. COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS, Pour une chasse aux phoques durable et sans cruauté, Ottawa, Parlement du Canada, 2007, p. 13.

27. GOUVERNEMENT DU CANADA, Réponse du gouvernement au quatrième rapport du Comité permanent des pêches et des océans: Une chasse aux phoques durable et sans cruauté, Ottawa, Parlement du Canada, 2007.

■ Incertitude grandissante

■ Déséquilibre de la faune aquatique

par l'Organe d'appel de l'OMC, les opposants à la chasse aux phoques voudront probablement poursuivre leurs efforts pour promouvoir l'interdiction de l'importation et la mise en marché des produits du phoque. Il y a un risque d'entraînement, à moyen terme, lié à la fermeture d'autres marchés importants si les gouvernements plient devant la force des campagnes de relations publiques des opposants. Une telle réaction en chaîne aggraverait encore davantage la baisse des prix des produits du phoque;

■ L'incertitude grandissante dans l'industrie de la chasse : plusieurs facteurs influencent négativement la rentabilité des activités liées à la production ou la transformation des produits du phoque, notamment les changements climatiques et la météo, qui compliquent le travail des chasseurs, les quotas imposés par le gouvernement canadien, les campagnes des opposants à la chasse, etc. L'incertitude grandissante concernant les marchés d'exportation peut entraîner le découragement, voire le retrait, d'acteurs de l'industrie. Déstabilisant encore davantage la chaîne de valeurs des produits du phoque;

■ Déséquilibre de la faune aquatique : la baisse du nombre de prises causée par la perte des marchés pour les produits du phoque peut avoir un impact sur l'environnement faunique du golfe St-Laurent. Selon plusieurs sources, l'augmentation de la population de phoques dans les eaux canadiennes pourrait avoir une incidence grave sur les stocks de poissons, notamment sur la population de morue. En 2012, le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans recommandait de créer un "programme de prélèvement ciblé des phoques gris" dans le Saint-Laurent afin de préserver les stocks de poisson de fond.²⁸ Avec la surpêche et les changements climatiques, la population croissante de phoques constitue un facteur négatif sur la conservation de la morue.

Conclusion

En conclusion, on aurait tort de sous-estimer l'impact de la décision de l'OMC dans l'affaire CE - Produits dérivés du phoque sur l'économie de certaines régions du Québec, ce qui rappelle l'importance des décisions prises à l'OMC pour le développement des industries québécoises et du commerce extérieur plus généralement. Les recours légaux étant épuisés à l'OMC, le gouvernement canadien et du Québec devront répondre aux conséquences sociales et économiques de cette décision en mettant en place des politiques favorisant la recherche de nouveaux marchés internationaux pour les produits du phoque ou alors indemniser les chasseurs et les autres intervenants du secteur.

28. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS, La gestion durable des populations de phoques gris : vers le rétablissement des stocks de morue et autres poissons de fond, Ottawa, Parlement du Canada, 2012, p. 20.



Édition spéciale Juin 2014

Institut de recherche en économie contemporaine
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal, Québec H2S 1T4

Tél. (514) 380-8916/Télécopieur : (514) 380-8918
secretariat@irec.net/ www.irec.net

Directeur général de l'IRÉC : Robert Laplante

Directeur de l'information : André Laplante
(514) 380-8916 poste 21
andrelaplante@irec.net

Rédacteur de la Lettre sur le commerce international :
Alexandre Maltais
Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec