INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE

IRÉC

Lettre sur le commerce international

Dans cette troisième édition de la Lettre sur le commerce international, Alexandre L. Maltais constate que le gouvernement Harper utilise l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour contester les politiques commerciales de ses partenaires.

SOMMAIRE

Introduction
1. Le Canada négocie… mais ne croit plus au multilatéralisme
1.1. Le Canada insatisfait
1.2 Un régionalisme plus affirmé
1.3 L'OMC ignorée
2. Le Canada, État commerçant… et belliqueux?
Conclusion

NOUVELLE STRATÉGIE DU CANADA FACE À L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

Un État commerçant et belliqueux

« [Il faut] un plan bien défini pour redonner à l'OMC sa crédibilité en tant qu'Organisation en mesure de faire progresser les efforts multilatéraux de libéralisation du commerce, au profit de tous ses membres. »[1]

- **Ed Fast**, ministre du Commerce international

Introduction

Le Canada est membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis sa création, en 1995. Critiquée par les altermondialistes pour son caractère « antidémocratique » et « ultralibéral », autant que par les libre-échangistes les plus convaincus pour son « inefficacité » et ses lacunes institutionnelles, l'OMC est une institution hautement controversée.

L'OMC a deux principales fonctions dont la première est essentielle et a motivé sa création et la seconde est utilitaire et fonctionnelle. La première est de servir de forum de discussions et de négociations aux États membres pour permettre la conclusion de nouveaux accords sur les règles internationales ayant pour but de libéraliser davantage les échanges commerciaux mondiaux. La deuxième est de favoriser la mise en œuvre des traités et le respect des règles établies d'un commun accord entre les États membres en fournissant une assistance technique aux pays en développement, en examinant les politiques commerciales nationales de ses membres et en administrant un système de règlement pacifique des différends commerciaux internationaux entre ses membres.

Dépourvu d'un marché intérieur suffisant pour écouler sa production nationale, le Canada s'est continuellement efforcé de trouver de nouveaux marchés étrangers pour maintenir une économie axée sur les exportations. Si le Canada voyait son implication initiale à l'OMC comme une façon efficace d'atteindre de nouveaux marchés et de maintenir et approfondir ses relations commerciales avec ses partenaires traditionnels, les responsables politiques canadiens – à l'instar des autres responsables étrangers – ont constaté les limites institutionnelles et le fossé grandissant entre les pays développés et les pays en développement, surtout les pays les moins avancés, fossé qui contribuerait grandement au ralentissement du processus de négociations multilatérales.

Après vingt ans, la stratégie canadienne de valorisation des intérêts commerciaux à l'OMC a sensiblement évolué. Plus que jamais, le Canada considère l'OMC comme un outil tout à fait secondaire pour lui permettre d'ouvrir de nouveaux marchés. Le Canada miserait moins sur la capacité de l'OMC à fournir un cadre de conclusion de nouvelles ententes et s'emploierait surtout à l'utiliser pour contester les politiques commerciales de ses partenaires politiquement et économiquement beaucoup plus imposants que lui en ayant recours à son système de règlement des différends.

Cette lettre sur le commerce international aborde cette « nouvelle stratégie » canadienne à l'OMC. La première partie explique comment le Canada continue de participer aux négociations multilatérales sans pour autant croire à des débouchés favorables à court ou moyen terme. S'appuyant sur les données les plus

1. FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT CANADA, « Le ministre Fast décrit les dossiers auxquels le Canada souhaite voir le prochain directeur général de l'OMC se consacrer », ***communiqués*** (avril 2013), en ligne : <http://www.international.gc.ca/media_commerce/comm/news-communiques/2013/04/08a.aspx?lang=fra> (consulté le 6 septembre 2014).

récentes relatives au règlement des différends, la deuxième partie décrit l'activisme canadien et son utilisation du système OMC.

1. Le Canada négocie… mais ne croit plus au multilatéralisme

L'OMC est d'abord une enceinte de négociations portant sur les relations commerciales multilatérales. Depuis le lancement en 2001 de dernières rondes de négociations, le Cycle de Doha pour le développement, les États membres de l'OMC n'avaient accompli pratiquement aucune avancée significative jusqu'en décembre 2013, lors de la conclusion de l'Accord de Bali sur la facilitation des échanges.

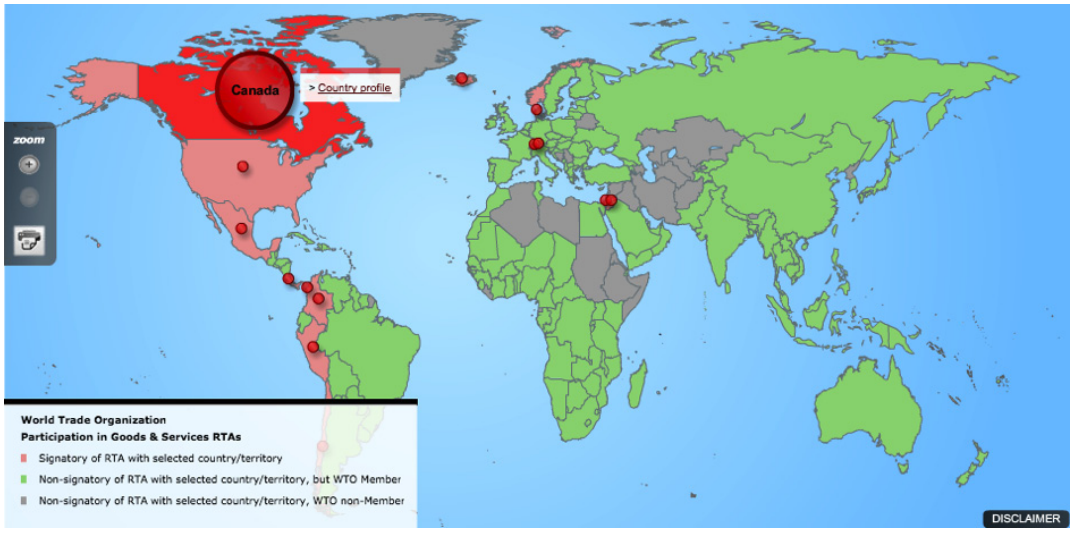
Dans les couloirs de l'OMC, la réputation du Canada est plutôt bonne. Dans le cadre des discussions multilatérales, les diplomates étrangers admettent la compétence et le réalisme des négociateurs canadiens dans la formulation de leurs demandes reconnues comme raisonnables. Ils voient le Canada comme un État progressiste, libéral et libre-échangiste, des caractéristiques appréciables dans un contexte de négociations en vue d'une plus grande libéralisation des échanges.

Le Canada se présente comme un « chef de file en matière de libéralisation du commerce. » Pourtant, le gouvernement canadien semble plus convaincu que jamais que l'OMC, en tant que forum de négociations, ne permet pas de faire avancer ses intérêts commerciaux. Cette posture se confirme par : (1) des déclarations publiques par les responsables politiques canadiens; (2) un régionalisme commercial de plus en plus affirmé; (3) et une stratégie de politique commerciale ignorant l'OMC.

1.1 Le Canada insatisfait

En avril 2013, le gouvernement canadien avait exprimé son insatisfaction quant à l'état des négociations et les importants défis qui attendent l'Organisation à l'avenir. Exprimant ses souhaits dans le contexte de la nomination d'un nouveau directeur général succédant à Pascal Lamy, le ministre du Commerce du Canada, Ed Fast, avait affirmé la nécessité de « redonner à l'OMC sa crédibilité ». Cette déclaration sonnait déjà comme un avertissement.

GRAPHIQUE 1
Carte des accords commerciaux régionaux (ACR) conclus par le Canada



Crédit : OMC

Soutenu par le milieu des affaires et des exportateurs, le Canada souhaite depuis plusieurs années la conclusion d'un accord multilatéral sur la facilitation des échanges. L'an dernier, le gouvernement canadien avait salué les progrès réalisés à la 9e Conférence ministérielle de Bali ayant conduit à la signature d'un accord juridiquement contraignant. Il considérait le nouveau traité comme un pas dans la bonne direction pour rétablir la réputation de l'OMC et libéraliser davantage les échanges commerciaux globaux. Selon le ministre du Commerce international du Canada, Ed Fast :

> « Le nouvel Accord sur la facilitation des échanges (AFÉ) entraînera une réduction des coûts des transactions aux frontières pouvant atteindre 9 p. 100 pour les Canadiens qui font des affaires à l'étranger, ce qui profitera directement aux petites et moyennes entreprises (PME), pour qui les formalités administratives et les retards à la frontière constituent un fardeau particulièrement lourd. » [1a]

Néanmoins, l'officialisation de l'échec du processus d'adoption par l'OMC du Protocole relatif à l'Accord sur la facilitation des échanges a mis un terme à l'optimisme affiché du ministre Fast. Dans un communiqué daté du 1er août dernier, le ministre exprime la déception du Canada et rappelle que cet Accord s'inscrivait dans un contexte où il faut « rétablir l'OMC en tant qu'institution faisant avancer la libéralisation du commerce dans le monde. »[2] Ces critiques, au détour d'une phrase dans un communiqué officiel, expriment bien la lassitude des responsables canadiens devant le peu de résultats obtenus par l'OMC.

1.2 Un régionalisme plus affirmé

Le Canada poursuit un régionalisme de plus en plus affirmé dans la conduite de sa politique commerciale. Il n'est pas illégal pour un État membre de s'écarter du système multilatéral pour s'engager dans des négociations commerciales à l'extérieur de l'OMC. Le droit de l'OMC prévoit que les États membres peuvent offrir, à titre dérogatoire, des conditions plus favorables, notamment en matière tarifaire ou d'accès aux marchés, à certains autres membres de l'OMC dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux. À preuve, en 2014, plus de 379 Accords commerciaux régionaux (ACR) étaient en vigueur.

Le Canada compte parmi les pays les plus actifs dans la négociation d'ACR. Il a notamment conclu des ACR avec les États-Unis et le Mexique (Accord de libre-échange nord-américain – ALÉNA), l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse (Association européenne de libre-échange – AELÉ), et

1a. AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT CANADA, « Le Canada salue les avancées à l'OMC », ***communiqués*** (décembre 2013), en ligne : <http://www.international.gc.ca/media/comm/news-communiques/2013/12/06b.aspx?lang=fra> (consulté le 6 septembre 2014).

2 AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT CANADA, « Déclaration sur l'échec du processus d'adoption par l'OMC du Protocole relatif à l'Accord sur la facilitation des échanges », ***communiqués*** (août 2014), en ligne : <http://www.international.gc.ca/media/comm/news-communiques/2014/08/01a.aspx?lang=fra> (consulté le 6 septembre 2014).

plusieurs pays d'Amérique latine (voir le Graphique 1).

De plus, le Canada a lancé des pourparlers avec plusieurs autres partenaires pour conclure d'autres ACR, y compris avec Singapour et la Corée, en plus de négocier de méga-accords continentaux comme c'est le cas avec l'AÉCG avec l'Union européenne (UE) et l'Accord de partenariat transpacifique, qui libéralisent des secteurs de l'économie exclus du champ d'application des accords OMC, notamment les contrats publics subfédéraux. Ce phénomène fait la démonstration que le Canada, d'une part, ne croit plus qu'un accord multilatéral puisse être conclu et d'autre part qu'il doute de la capacité de l'OMC à aborder des questions plus sensibles.

TABLEAU 1

Système de règlement des différends de l'OMC : les pays les plus actifs

Membres	Nombre d'affaires engagées / défendues	Nombre de participations comme tierce partie	Nombre total de participation directe	Produit intérieur brut (PIB) (en millions de dollars américains courants) [5a]	Classement mondial Exportation de marchandises
Etats-Unis	107 / 121	116	228	15 684 800	10, 5%
Union européenne	93 / 79	144	172	16 603 726	15%
Canada	33 / 18	97	51	1 821 424	2, 5%
Chine[5b]	12 / 31	112	43	8 358 363	10, 5%
Inde	21 / 22	100	43	1 841 717	2, 1%

La multiplication de ces initiatives par le Canada exprime une insatisfaction envers le système de négociations commerciales multilatérales de l'OMC. D'ailleurs, il devient de plus en plus clair que le Canada considère le régionalisme comme une alternative crédible au multilatéralisme. La conclusion du ministre Fast dans sa déclaration officielle à la suite de l'annonce de l'échec du processus d'adoption du Protocole relatif à l'Accord de Bali est particulièrement signifiante :

> « Notre gouvernement est déterminé à fournir aux entreprises, en particulier aux PME, les outils et le soutien dont elles ont besoin pour réussir à l'étranger. Au cours des dernières années, notre gouvernement a signé ou a mis en œuvre des accords de libre-échange avec neuf pays, a conclu des négociations de libre-échange avec la Corée du Sud et est parvenu à une entente de principe historique avec les 28 États membres de l'Union européenne, le marché le plus grand et le plus lucratif de la planète. »[2a]

1.3 L'OMC ignorée

La marginalisation, voire l'absence de mention presque totale de l'OMC dans la stratégie d'exportation du Canada constitue une autre manifestation d'un changement d'orientation de politique. Dans le cadre de son Plan d'action sur les marchés mondiaux, le gouvernement canadien ne mentionne l'OMC qu'une seule fois en 74 pages, la décrivant comme un des « outils pour faciliter les échanges commerciaux et réduire les obstacles à la croissance. »[3] Le document gouvernemental ajoute que le Canada vise à « renforcer le réseau multilatéral par la négociation d'accords de nouvelle génération (au sein de l'OMC et à l'extérieur) […] » Le peu d'attention et de considération portées à l'égard de la principale institution internationale en charge d'élaborer les règles du commerce entre les États et de les faire respecter est étonnant, considérant la proximité idéologique qui pourrait être considérée comme « naturelle » entre le gouvernement conservateur et l'OMC.

2. Le Canada, État commerçant… et belliqueux?

Une des principales fonctions de l'OMC consiste à appliquer le règlement des différends commerciaux entre ses membres. Le système de règlement des différends est relativement simple et efficace : une fois que le différend est notifié au Secrétariat de l'OMC, un processus de consultations s'engage. En cas d'échec des consultations, un « groupe spécial » (ou panel, en anglais) chargé de rendre une décision juridictionnelle s'établit. Si une des parties au différend le souhaite, elle peut porter le jugement en appel, l'étape ultime du système OMC.

Le système OMC vise à trouver une « solution positive » des différends. Selon l'ambassadeur et représentant permanent du Canada à l'OMC, président de l'organe de règlement des différends en 2013, Jonathan T. Fried, le système est une des plus grandes réussites de l'Organisation. Il fournit à la fois « sécurité et prédictibilité au système commercial multilatéral » et offre un « règlement rapide » des différends survenant entre les membres.[4]

Depuis la création de l'OMC, 482 affaires ont été amenées par les États membres dans le cadre du système de règlement des différends. Toutes n'ont pas été portées à l'attention d'un panel ni de l'Organe d'appel, puisque plusieurs ont été réglées ou classées à la suite du retrait d'une demande, ou d'une solution convenue d'un commun accord entre les parties.

L'analyse des statistiques les plus récentes sur le système de règlement des différends permet de tirer des conclusions étonnantes. Malgré son poids négligeable dans le commerce mondial – la part canadienne représente à peine 2,5% de tous les échanges globaux[5] - le Canada est très impliqué – voire hyperactif – dans le système de règlement des différends de l'OMC.

En 20 ans, le Canada a pris part à 51 affaires en tant que plaignant ou en tant que défendeur. Sur les 482 affaires portées à l'attention de l'OMC, le Canada était directement concerné dans plus d'une affaire sur dix et il a participé comme tierce partie plus de deux fois sur dix (voir le Tableau 1). Cet « activisme » vaut d'ailleurs au Canada le 3e rang des pays les plus impliqués dans le système de règlement des différends de l'OMC,

2a. ***Ibid***.

3. AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT CANADA, ***Plan d'action sur les marchés internationaux : La stratégie commerciale pour créer des emplois et des occasions pour les Canadiens***, 2013, p. 14.

4. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, « Réflexions du Président de l'Organe de règlement des différends », ***Le règlement des différends à l'OMC en 2013*** (2013), en ligne : <http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/jfried_13_f.htm> (consulté le 6 septembre 2014).

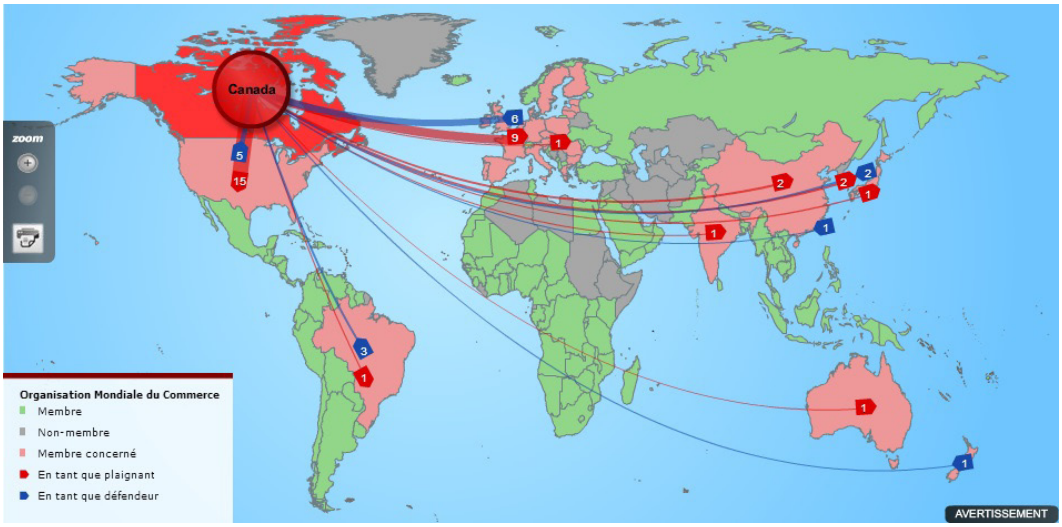
5. WORLD TRADE ORGANIZATION, ***Trade Profiles 2013***, Geneva, WTO, 2013, p. 38.

5a. ***Ibid***.

5b. La Chine est seulement devenue membre de l'OMC en 2001.

GRAPHIQUE 2

Carte des différends commerciaux impliquant le Canada



Crédit : OMC

derrière les États-Unis et l'UE, mais devant les économies chinoise et indienne.

Dans la plupart des différends, les Canadiens ont agi à titre de plaignants. Le Canada a porté plainte dans 33 affaires (soit près de trois plus que la Chine!), surtout contre les États-Unis (15) et l'Union européenne (9) (voir le Graphique 2). Avec la Chine et le Japon, le Canada a porté plainte contre quatre de ses cinq principaux partenaires d'exportations,[6] seul le Mexique a été épargné. À l'inverse, le Canada a été l'objet de plaintes à 18 reprises, le plus souvent de la part de l'UE (6), des États-Unis (5) et du Brésil (3).

Qui plus est, dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC, les États membres qui ne sont ni plaignants ou défendeurs peuvent participer aux consultations, aux procédures des Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel à titre de tierces parties. Ceux-ci peuvent être entendus et présenter des communications écrites. Plusieurs raisons peuvent motiver la participation de tierces parties : un pays peut avoir un « intérêt commercial et se sentir pareillement lésé par la mesure contestée; il peut, au contraire, bénéficier de cette mesure ou il peut s'inquiéter que la mesure soit contestée car il en applique une qui est analogue. » [6a]

Le Canada a participé à titre de tierce partie à près d'une centaine d'affaires. Ces différends portaient sur une surprenante variété de sujets et de mesures, par exemple, la désignation commerciale des pectinidés en Europe (DS14), les mesures visant la fourniture transfrontière de services de jeux et paris aux États-Unis (DS285), plus récemment, les mesures relatives à l'exportation de terres rares, de tungstène et de molybdène en Chine (DS433), etc. Le Canada a opté pour une interprétation plutôt large de son « intérêt commercial » pour participer aux procédures de règlement des différends.

Conclusion

Le gouvernement canadien semble bien avoir fait évoluer sa stratégie à l'OMC. Bien que le Canada soit toujours à la table de négociations multilatérales, le discours du plus haut responsable de la politique commerciale est sans ambigüité : l'OMC n'est plus crédible. Pour cette raison, le Canada se tourne vers des stratégies alternatives pour conquérir de nouveaux marchés étrangers, dont un régionalisme affirmé qui le motive à négocier des traités commerciaux de nouvelle génération avec des partenaires aussi imposants et nombreux que ceux de l'UE ou que l'on retrouve dans le cadre du Partenariat transpacifique. Même dans les Plans d'action gouvernementaux portant sur la promotion des exportations, l'OMC semble oubliée, absente.

Par contre, le Canada semble estimer le système de règlement des différends de l'Organisation. Au risque d'être qualifié d'État commerçant belliqueux, le Canada est devenu au fil des années le troisième plus grand utilisateur du système de règlement des différends. Audacieux, il traîne ses principaux partenaires commerciaux, européen et américain, devant le « tribunal du commerce mondial » plus souvent que la Chine, l'Inde ou le Brésil.

C'était notamment pour éviter de dépendre davantage du marché américain que le Canada a choisi de s'impliquer dans les négociations multilatérales. Est-ce un retour à la case départ? Rappelons qu'à l'heure actuelle, le régionalisme n'a pas non plus porté ses fruits : les négociations portant sur l'Accord Canada-UE tardent à aboutir et le grand Partenariat transpacifique est loin d'être une réalité. Il convient également de souligner que l'approche régionaliste du Canada emboîtant le pas des États-Unis et de l'Union européenne est perçue par un grand nombre d'observateurs et d'acteurs comme étant à la fois une cause et une conséquence des difficultés que connaît l'OMC.

6. FOREIGN AFFAIRS, TRADE AND DEVELOPMENT CANADA, « Canada's State of Trade: Trade and Investment Update 2012 », ***Canada's State of Trade: Trade and Investment Update 2012*** (30 avril 2013), en ligne : <http://www.international.gc.ca/economist-economiste/performance/state-point/state_2012_point/2012_5.aspx?lang=eng> (consulté le 6 septembre 2014).

6a. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, « Le processus — Étapes d'une affaire type de règlement des différends », ***Système de règlement des différends***, en ligne : <http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/disp_settlement_cbt_f/c6s2p2_f.htm #third_parties> (consulté le 6 septembre 2014).

INSTITUT DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE CONTEMPORAINE
IRÉC Lettre sur le commerce international

L'IRÉC publie chaque mois sa Lettre sur le commerce international. La veille stratégique est essentielle pour toute nation exportatrice.

Numéro 3/Septembre 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 L. Maltais

Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec