

« Gérer le commerce dans un monde de plus en plus chaotique »

RAPPORT DE SYNTHÈSE ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ÉMANANT DES QUATRE DIALOGUES SUR LE COMMERCE MONDIAL DE L'ICPA

CONTEXTE

Avant même que la COVID-19 exerce ses effets dévastateurs sur les chaînes d'approvisionnement agroalimentaires mondiales et les courants des échanges commerciaux au début de 2020, l'environnement commercial mondial avait enregistré des changements rapides, caractérisés par l'augmentation de l'incertitude, le versement de subventions, le protectionnisme, le bilatéralisme, des obstacles au commerce, des guerres tarifaires et des mesures de rétorsion, alors même que le multilatéralisme vacillait¹. Cette situation met en évidence la dérive inquiétante qui nous éloigne d'un système commercial fondé sur des règles qui a été établi dans le cadre de négociations internationales, et nous rapproche d'un système fondé sur la puissance, dominé par l'influence de deux grands pays commerçants : les États-Unis et la Chine.

Il en est résulté de profondes perturbations des marchés et du commerce agricoles, qui pourraient exercer des effets sur le capital naturel et l'utilisation des ressources. À la suite des récentes perturbations du commerce, l'instabilité et l'imprévisibilité des marchés se sont accentuées. La hausse des subventions américaines a encore aggravé ces tendances, ce qui a abouti à des changements dans les courants commerciaux et à l'utilisation moins qu'optimale du capital naturel, en particulier de l'eau et des terres. Ces faits nouveaux mettent en évidence l'importance que revêtent les institutions multilatérales et les règles commerciales pour la sécurité alimentaire mondiale et la production alimentaire durable à l'avenir, ainsi que pour l'agriculture canadienne.

Souhaitant examiner les réponses qui peuvent être apportées à ces changements, l'Institut canadien des politiques agroalimentaires (ICPA) et le Farm Foundation, basé aux États-Unis, ont uni leurs forces pour organiser trois dialogues avec des experts en la matière qui proviennent des chaînes d'approvisionnement agroalimentaire et du milieu des politiques, du monde universitaire et des ONG des États-Unis, du Canada, de l'UE et de l'Australie. L'ICPA a également tenu, avec le gouvernement canadien et les intervenants de l'industrie, une conversation dont l'objectif consistait à déterminer des stratégies multilatérales pour le commerce durable de produits agricoles et agroalimentaires et à discuter de solutions particulières aux perturbations qui secouent actuellement le commerce mondial.

[Le premier dialogue](#), qui s'est tenu à Chicago, en Illinois, en juillet 2019, portait sur la façon dont le commerce et la durabilité interagissent en se fixant pour objectif de déterminer quelles sont les stratégies optimales pour faire déboucher le commerce sur des résultats durables. Le deuxième dialogue, que l'ICPA a tenu indépendamment à Toronto en novembre 2019, a porté sur l'état du commerce, compte tenu de l'évolution récente des relations commerciales entre la Chine et les États-Unis, des tarifs, des mesures de rétorsion et des pressions qui en ont résulté sur le système commercial multilatéral fondé sur des règles². [Le troisième dialogue](#), qui s'est déroulé virtuellement en juillet 2020, portait sur l'avenir du système commercial multilatéral et sur la façon de le rendre plus résilient. [Le quatrième dialogue](#), qui a également été tenu virtuellement en juillet 2020, s'est penché sur la durabilité et les échanges commerciaux efficaces et sur la façon dont les nouvelles normes environnementales et les initiatives en matière de durabilité peuvent être intégrées aux accords commerciaux multilatéraux afin de réduire le risque que des mesures commerciales restrictives soient prises et de veiller à ce que les chaînes d'approvisionnement mondiales fonctionnent efficacement.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ICPA

- Des changements sont intervenus dans les principaux éléments de l'environnement commercial et géopolitique stable et sûr du commerce fondé sur des règles qui régissaient la politique agricole mondiale depuis les années 1990. Par conséquent, les perturbations récentes du commerce, l'incertitude accrue, les nouveaux acteurs mondiaux, les changements climatiques et l'évolution de la demande mondiale ont tous des effets sur les perspectives de durabilité future du secteur agricole et agroalimentaire.
- La durabilité est un enjeu mondial auquel il est possible de répondre par des solutions régionales ou locales, apportées par les agriculteurs et les éleveurs qui maîtrisent le mieux les ressources naturelles. Ces solutions doivent avoir un fondement scientifique et appliquer des mesures qui canalisent les forces de libéralisation du commerce et de l'investissement, tout en contribuant au patrimoine mondial.
- Le gouvernement exerce les rôles importants de faciliter l'ouverture des marchés et du commerce, d'investir dans la recherche publique et de motiver les intervenants de l'industrie à fournir des biens et services environnementaux (BSE).
- Les politiques agricoles canadiennes ne peuvent pas se limiter à réagir aux problèmes en augmentant les mesures ponctuelles de soutien et les subventions intérieures, mais doivent plutôt mettre en place des mesures incitatives ou des mécanismes de récompense aux agriculteurs pour la valeur qu'ils offrent en termes de BSE afin de réduire les coûts d'atténuation et de préserver la compétitivité du secteur.
- De récents accords commerciaux comme l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) ont reconnu l'importance des politiques et des règlements nationaux en matière de durabilité, et comportaient sur l'environnement et l'investissement des dispositions de statu quo et des chapitres distincts qui peuvent servir de base à de futurs accords.
- L'avantage comparatif du Canada en matière d'utilisation durable du capital naturel et sa position nette d'exportation devraient servir de levier pour négocier et élaborer de nouvelles approches en matière de commerce et, éventuellement, donner un coup de pouce à la politique commerciale en vue d'utiliser cet avantage comme « puissance douce » dans les relations avec les partenaires commerciaux.
- De plus en plus d'entreprises privées (p. ex., Aliments Maple Leaf) et des associations de l'industrie (p. ex., United Soybean Board) élaborent des normes environnementales et des procédures de certification et d'étiquetage de leurs produits comme étant durables et neutres en carbone en tant que solutions axées sur le marché et visant à gagner des parts de marché, maintenir l'acceptabilité sociale et monétiser l'atténuation du carbone. Si ces actions peuvent entraîner des coûts plus élevés pour les consommateurs et nuire aux résultats des entreprises, qui sont difficiles à récupérer si les externalités ne sont pas tarifées et si les consommateurs ne sont pas prêts à payer pour ces attributs supplémentaires, il y a également des coûts associés à l'inaction, liés au changement climatique et aux risques inhérents à la propagation des maladies animales et à leurs répercussions sur la santé humaine et l'économie.
- Pour le Canada en tant que petit pays exportateur, la différenciation des produits en fonction de leurs caractéristiques de durabilité est essentielle pour demeurer concurrentiel sur les marchés de choix. Cette perspective passe par des mesures et des normes reconnues à l'échelle internationale, ce qui exige aussi un système multilatéral solide.
- La plupart conviennent que l'OMC doit être réformée, mais cela exige un consensus qui est difficile à obtenir sans leadership. Le manque actuel de leadership nuit à la capacité des principaux acteurs (États-Unis, Chine, UE) de collaborer à la réforme. La Chine ne peut pas remplacer les États-Unis dans son rôle de chef de file en raison de son manque de transparence et de sa tendance à contourner les règles.

- Le multilatéralisme fondé sur des règles a bien servi le monde et reste le meilleur atout des petits pays comme le Canada, puisqu'il les protège contre la discrimination. Viennent ensuite les accords plurilatéraux, comme l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) ou les accords bilatéraux (ACEUM), qui offrent un certain potentiel puisqu'ils permettent des accords parallèles et la facilitation des échanges pour répondre aux préoccupations de chaque pays.
- Le Mécanisme de règlement des différends qui est le joyau de l'OMC, et qui donne lieu à des décisions exécutoires fondées sur des données probantes, a très bien servi les petits pays, comme le Canada, et les grands pays, comme les États-Unis, mais il est devenu inefficace en raison de l'absence de quorum. Une solution comme celle que propose le groupe d'Ottawa n'est que temporaire, alors qu'il faut trouver une solution à plus long terme.
- L'augmentation récente des subventions intérieures aux agriculteurs américains a contribué à l'augmentation de la volatilité et de l'incertitude sur les marchés agricoles et dépasse maintenant les engagements des États-Unis envers l'OMC. Elle découle en partie du conflit entre les États-Unis et la Chine et en partie de leur attitude face à la pandémie. Pour permettre une réforme de l'OMC, les États-Unis n'accepteront probablement pas de restrictions du soutien interne sans concessions en matière d'accès aux marchés.
- Les accords multilatéraux de l'avenir devront tenir compte des nouveaux enjeux comme le commerce électronique, la protection des données, la numérisation, la sécurité et d'autres préoccupations liées à la santé, à la sécurité alimentaire et à l'environnement. Les subventions intérieures qui réduisent l'efficacité de la production restreignent également l'utilisation des ressources, augmentent l'intensité des émissions de GES dans la production et nuisent à la production durable et au patrimoine mondial. De plus, à mesure que les changements climatiques déplacent la localisation de la production et accroissent l'importance des importations pour certains pays, le commerce deviendra encore plus essentiel.
- Il sera essentiel d'avoir une OMC fonctionnelle appliquant des mesures qui s'attaquent aux changements climatiques, comme des mesures frontalières et des taxes ou subventions proposées par certains pays pour réduire les GES, puisque sans surveillance adéquate, ces mesures peuvent servir de facto d'obstacles non tarifaires entravant l'accès au marché et l'utilisation optimale des ressources.
- Il est nécessaire de prévoir de nouvelles approches telles que la coopération entre pays, puisque de faire cavalier seul, comme l'ont déjà fait de nombreux pays avec leurs propres taxes (p. ex., carbone), subventions et réglementations environnementales risque davantage de créer une multiplicité de normes et d'autres perturbations du commerce et menaces à la sécurité alimentaire mondiale. Pour réaliser des progrès, il faudra absolument mettre en place une nouvelle coopération stratégique entre les pays aux vues similaires.
- En tant que puissance douce, le Canada doit créer de nouvelles coalitions et alliances stratégiques d'exportateurs (p. ex. CAIRNS) et travailler plus étroitement avec les pays avec lesquels il a déjà conclu des accords commerciaux (c'est-à-dire l'AECG, le PTPGP) afin de renforcer un système multilatéral et de réduire les différences réglementaires entre les pays, grâce au partage des données, aux approbations conjointes, à l'harmonisation et à la reconnaissance mutuelle.
- Certains termes environnementaux empruntés au PTPGP, comme les dispositions relatives au statu quo, le Protocole de Montréal (ozone) et la Convention Marpole (pollution par les navires), étaient déjà inclus dans l'AEUMC, ce qui signifie qu'ils avaient préséance pour l'intégration des accords environnementaux existants aux nouveaux accords commerciaux. Ce qui sera plus difficile, ce sera d'inclure les questions environnementales nouvelles et émergentes qui n'ont pas préséance dans les accords commerciaux.

- Il a été généralement admis dans les quatre dialogues qu'il vaudra la peine de renforcer les institutions multilatérales et de veiller à ce que le futur système commercial multilatéral comporte des dispositions reconnaissant et valorisant les contributions du secteur au changement climatique, et permettant d'améliorer la durabilité environnementale des chaînes d'approvisionnement agricole et agroalimentaire pour la future sécurité alimentaire mondiale.

À la lumière de ces constatations, l'ICPA formule les recommandations suivantes :

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE L'ICPA

Le Canada doit :

1. Admettre que le système commercial multilatéral fondé sur des règles qui régit le commerce mondial depuis 75 ans vacille, et qu'il s'impose d'élaborer de nouvelles approches concrètes aux fins de renouveler le système d'échanges commerciaux tout en surmontant les difficultés que crée l'environnement chaotique. Pour ce faire, il faudra prendre les mesures suivantes :
 - a. Nouer des alliances stratégiques avec des partenaires « aux vues similaires » qui conviendront de prôner le commerce fondé sur des règles (p. ex., le Groupe d'Ottawa);
 - b. Tirer parti des accords commerciaux plurilatéraux existants, comme le PTPGP et l'AECG, pour accroître le commerce de produits agricoles et agroalimentaires et en négocier de nouveaux;
 - c. Élaborer des accords ou des arrangements commerciaux sectoriels qui préconisent le commerce fondé sur des règles pour des secteurs, des produits ou des services particuliers;
 - d. Utiliser l'avantage comparatif dont jouit le Canada dans l'utilisation durable du capital naturel et sa position nette de pays exportateur comme leviers dans la négociation de nouvelles approches qui tireront parti des effets synergétiques découlant de la collaboration avec des pays aux vues similaires au point a. ci-dessus.
2. Reconnaître le rapport puissant entre l'effet qu'exerce le commerce sur l'amélioration de l'efficacité et, partant, sur celle des résultats environnementaux après que les biens et services environnementaux (BSE) ont été pris en compte. À cette fin, il faudra prendre les mesures suivantes :
 - a. Veiller à ce que les futurs accords commerciaux comportent des dispositions qui reconnaissent et valorisent les contributions du secteur à la lutte contre les changements climatiques et à la durabilité de l'environnement.
 - b. Collaborer plus étroitement avec les pays avec lesquels nous avons déjà conclu des accords commerciaux (c.-à-d. l'AECG, le PTPGP) afin de réduire davantage les différences de la réglementation environnementale entre les pays, ce qui pourrait exiger l'utilisation de données partagées, des approbations conjointes, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des mesures et des normes.
 - c. S'abstenir de régler les difficultés dans les échanges commerciaux en accroissant le soutien ponctuel et les subventions intérieures. Au lieu de cela, le Canada devrait prôner des incitatifs ou des mécanismes qui récompensent les agriculteurs pour la valeur qu'ils offrent sous forme de BSE afin de réduire les coûts d'atténuation et de préserver la compétitivité du secteur.

3. Renforcer la capacité d'améliorer la compréhension de la situation géopolitique dans les marchés/régions qui revêtent une importance critique pour les intérêts agroalimentaires canadiens. Il faudra pour cela consentir des investissements stratégiques dans la collecte et l'analyse de renseignements qui couvrent la totalité du sujet, depuis la capacité de production durable jusqu'aux tendances socioéconomiques, politiques et culturelles.

¹ Mussel, Bilyea et Hedley donnent une bonne description de l'évolution du milieu des échanges commerciaux et des politiques commerciales intérieures avant et depuis l'éclosion de la COVID dans « New Pressures for Renewal Demand a New Agri-food Policy », août 2020.

<http://www.agrifoodecon.ca/uploads/userfiles/files/new%20agri-food%20policy%2010%20august%20ddh.pdf>

²Fondé sur un exposé présenté par Mussel, Bilyea et Hedley qui est décrit à l'adresse :

<http://www.agrifoodecon.ca/uploads/userfiles/files/wither%20ag%20policy%20oct-19.pdf>