

**Compte rendu de l'atelier informel
réunissant des spécialistes et des fonctionnaires de
l'environnement et du commerce**

Commission de coopération environnementale

Montréal, le 13 décembre 1999

La Commission de coopération environnementale (CCE) a accueilli un atelier informel de spécialistes de l'environnement et du commerce, le 13 décembre 1999, à Montréal, au Canada. L'ordre du jour de l'atelier, une note documentaire du Secrétariat et la liste des participants figurent à l'annexe A du présent compte rendu.

Cet atelier avait deux objectifs : a) faciliter un échange de vues informel entre des spécialistes issus d'organisations non-gouvernementales (ONG), du secteur privé et d'établissements de recherche et d'enseignement avec des fonctionnaires des trois Parties à l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) sur les liens entre l'environnement et le commerce; b) préciser le rôle de la CCE à l'égard du programme relatif à l'environnement et au commerce. Le présent compte rendu n'attribue pas à des participants déterminés les points de vue exprimés au cours de cet atelier d'une journée, ni ne résume toutes les opinions formulées; il vise plus particulièrement à faire ressortir les principales questions soulevées au cours des discussions.

LE PROGRAMME RELATIF À L'ENVIRONNEMENT ET AU COMMERCE ET LE RÔLE DE LA CCE

Un thème a ressurgi tout au long des discussions : la nécessité, pour la CCE, de préciser son mandat et son créneau d'activités en vue de se pencher sur des questions liées à l'environnement et au commerce. On mentionne que bien qu'elle représente une institution unique — du fait qu'elle a été explicitement créée, il y a six ans, pour s'assurer que les politiques environnementales et commerciales soient cohérentes —, elle n'a pas répondu aux grands espoirs du public voulant qu'elle joue un rôle prépondérant dans cet important domaine. Plusieurs participants soutiennent que le rôle institutionnel de la CCE a une importance primordiale, compte tenu des préoccupations exprimées au cours de la troisième réunion ministérielle tenue sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces préoccupations concernent différents aspects des liens entre l'environnement et le commerce, notamment la cohérence des mesures institutionnelles prises à l'appui des politiques relatives au commerce, à l'environnement, au développement et à l'économie; les questions liées à la transparence et à l'accès du public à l'information; les hypothèses de développement et la relation entre la pauvreté, la qualité de l'environnement et le développement durable.

Un participant mentionne que, alors que l'OMC et d'autres organisations continuent de se débattre avec ces questions, la CCE a été créée pour se pencher précisément sur les enjeux environnementaux liés au commerce qui découlent de l'ALÉNA. Elle doit donc être désormais en mesure, six ans après le début de son mandat, d'être un chef de file en montrant comment intégrer les politiques relatives à l'environnement et au commerce. On fait remarquer que, puisque l'environnement et le commerce demeurent un élément central du mandat de la CCE, sa crédibilité dépendra des progrès qu'elle réalisera relativement aux liens entre ces deux domaines.

Des spécialistes font remarquer que la CCE a progressé à plusieurs égards, notamment : en parachevant le *Cadre d'analyse pour l'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA*; en cernant les éléments nécessaires, à une échelle réduite, pour s'assurer que les liens qui font l'unanimité entre l'environnement et le commerce se manifestent concrètement; en

soutenant la coopération technique entre les trois Parties dans des domaines comme la comparabilité des données environnementales, l'établissement de bases de données et la création de capacités de transfert d'écotechnologies; en apportant son appui à des mécanismes relatifs aux communications de citoyens; en prenant des mesures dans d'autres domaines. Parallèlement, la CCE est demeurée silencieuse et inefficace dans le cadre des débats publics sur le recours au chapitre 11 de l'ALÉNA régissant les différends entre les investisseurs et les États pour contester les modifications apportées aux règlements nationaux sur l'environnement, ou en ce qui a trait au lien entre les règles de l'ALÉNA et l'interdiction d'exporter de l'eau douce en vrac. Plusieurs participants soutiennent que, au nombre des leçons à tirer de la réunion de Seattle, le rôle des institutions dans le débat relatif à l'environnement et au commerce revêt une grande importance. Compte tenu du fait que le public est de plus en plus préoccupé par les répercussions environnementales de la libéralisation du commerce et par l'exercice d'une autorité mondiale, et qu'il désire participer de façon plus active, plusieurs spécialistes soutiennent que la CCE devrait utiliser ses ressources de manière à faire des progrès tangibles à l'égard de l'intégration de l'environnement et du commerce. Cette perspective consiste également à instaurer un processus de coopération avec la Commission du libre-échange (CLÉ) de l'ALÉNA et ses groupes de travail et comités.

L'APPROCHE DE PRÉCAUTION

Les spécialistes discutent des principes généraux et des dimensions « fonctionnelles » qui sous-tendent l'approche de précaution. Ils examinent plus généralement l'application de cette approche dans l'élaboration, à l'échelon national, des règlements et des normes sur l'environnement et la santé, de même que l'évolution de cette approche depuis qu'elle a été intégrée dans l'article 15 de la Déclaration de Rio, faite sous l'égide de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

On mentionne que l'approche de précaution est appliquée depuis un certain temps dans diverses lois nationales sur l'environnement, et ce, même si l'on n'y a pas toujours fait explicitement référence. Les questions associées au principe de précaution comprennent l'évaluation et la gestion des risques dans les politiques environnementales et sanitaires. Différentes opinions sont exprimées quant à l'étendue de l'application de cette approche ainsi qu'au moment où elle doit être appliquée au cours du processus d'élaboration d'une politique publique. On suggère, par exemple, qu'un aspect du débat vise à déterminer si une opinion scientifique minoritaire constitue une certitude scientifique au sujet d'un risque. On souligne également que le fait de recourir à l'approche de précaution peut soulever des questions de synchronisation, notamment celle de savoir si l'on devrait l'appliquer à tous les stades du processus d'élaboration de la réglementation ou à la fin de ce processus.

Au nombre des questions examinées rapidement, on compte les différentes applications de l'approche de précaution dans les divers instruments internationaux en matière d'environnement, et, plus récemment, dans l'ébauche d'un protocole à la Convention sur la diversité biologique relatif à la biosécurité. On soutient, par exemple, que l'absence totale de connaissances scientifiques ou d'un consensus scientifique à l'égard d'un risque particulier n'a aucune commune mesure avec la preuve de l'existence d'un tel risque, ce qui, par contre, soulève des questions quant à l'attribution du fardeau de la preuve en matière d'évaluation des risques.

Les discussions portent brièvement sur le rapport entre l'approche de précaution et la politique commerciale. On fait remarquer, par exemple, que les règles sanitaires et phytosanitaires de l'ALÉNA et de l'OMC font ressortir à quel point les preuves scientifiques sont importantes dans le cadre des normes nationales, tout en autorisant les pays à adopter des mesures provisoires

restreignant l'accès aux marchés lorsqu'ils ne disposent pas de renseignements scientifiques complets. On mentionne également que, lorsque que l'approche de précaution a des incidences sur les obligations commerciales, il faudrait prendre des mesures moins restrictives, notamment en ce qui concerne l'étiquetage et la certification.

Plus globalement, on indique que la libéralisation du commerce exerce des pressions considérables sur le secteur agricole et qu'elle a notamment pour conséquence le passage d'une grande variété de cultures à leur concentration ou même à la monoculture. Un tel passage est cohérent avec les hypothèses générales d'une théorie commerciale prônant la spécialisation de la production. Cependant, certains participants estiment que cela contraste fondamentalement avec les efforts de protection de la biodiversité tout en affaiblissant le rôle des collectivités locales et l'utilité des connaissances traditionnelles. On fait également remarquer que les droits de propriété intellectuelle à caractère commercial dans le secteur de l'agriculture ont marginalisé les pauvres dans les pays en développement, en citant l'exemple de la culture du maïs.

Des spécialistes sont d'avis que la CCE peut jouer plusieurs rôles en ce qui a trait à l'approche de précaution. Ils mentionnent que cette approche fait l'objet d'un examen empirique au sein de plusieurs organisations intergouvernementales et que la CCE pourrait fructueusement servir de tribune aux trois Parties pour échanger des vues de façon informelle. On suggère également que la CCE compare les interprétations et les applications de l'approche de précaution dans les trois pays signataires de l'ANACDE. On soutient qu'il est important d'entamer un dialogue transatlantique sur cette question étant donné les différences d'interprétation de cette approche en Amérique du Nord et en Europe. Il serait également utile d'étudier les similitudes et les différences des Parties quant aux seuils de tolérance maximale que prévoient leurs règlements nationaux sur l'environnement à l'égard des différents polluants ou des substances toxiques, de même qu'à d'autres seuils.

LA FACILITATION DES LIENS QUI FONT L'UNANIMITÉ

Des spécialistes mentionnent que s'il est difficile de ne pas soutenir des liens qui font l'unanimité entre l'environnement et le commerce, en pratique ils ne sont ni automatiques ni dénués de coûts. Ils font en effet remarquer que ce type de liens fait autant de gagnants que de perdants.

Relativement à ce soutien, des spécialistes déclarent qu'il faudrait que l'analyse de ce type de liens se poursuive à grande comme à petite échelle. Dans le premier cas, il est nécessaire de se concentrer sur les défis particuliers auxquels font face les petites et moyennes entreprises pour obtenir des résultats positifs sur toute la ligne, y compris l'accès au financement, la protection des valeurs communautaires et des connaissances traditionnelles tout en ayant accès aux marchés internationaux, ainsi que le règlement de l'important problème que posent la pauvreté et sa relation avec l'environnement et le développement. Les travaux de la CCE destinés à établir des liens entre la conservation de la biodiversité et la production de café d'ombre au Mexique, le transfert de technologies, l'écotourisme et le commerce durable des espèces sauvages sont cités à titre d'exemples pour illustrer les aspects « fonctionnels » des résultats positifs.

On mentionne par ailleurs que, à grande échelle, les diverses réformes politiques pourraient s'appliquer aux politiques commerciales, environnementales et financières afin de multiplier les résultats positifs sur toute la ligne. Plusieurs spécialistes mentionnent qu'en général le défi que suscite le fait de viser de tels résultats consiste à élaborer des réformes politiques qui atténuent les répercussions environnementales négatives et maximisent les positives.

Pour ce faire, on peut notamment élaborer des politiques complémentaires dans les domaines commercial, financier et environnemental en commençant par relever et corriger toute omission relativement à la dégradation de l'environnement. En matière de politique commerciale, plusieurs spécialistes font remarquer les progrès réalisés dans l'évaluation des répercussions que les subventions peuvent avoir sur l'environnement, et soulignent les possibilités qui s'offrent dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et du transport pour pallier ce type de dégradation. En général, les subventions et les restrictions commerciales protègent de la concurrence internationale les entreprises inefficaces et dépassées, et ces entreprises protégées appliquent le plus souvent des techniques hautement polluantes et désuètes. On suggère également d'inclure dans l'analyse les subventions à des fins écologiques qui appuient les buts environnementaux et d'examiner ces subventions en fonction du principe du pollueur-payeur.

Des spécialistes mentionnent que l'élaboration de politiques complémentaires donne lieu à un défi, celui d'internaliser les facteurs environnementaux externes en recourant à divers instruments commerciaux, dont les honoraires, les frais et les taxes qui servent à combler les baisses de tarif. À cet égard, ils mentionnent les taxes environnementales en général et les taxes sur l'énergie en particulier, tout en faisant remarquer que ces questions ont d'importantes incidences économiques et politiques. On affirme également que la réglementation environnementale joue un rôle important en ce qui a trait à l'internalisation de ces facteurs environnementaux.

Certains spécialistes sont d'avis que le financement et les investissements ont des répercussions importantes sur la performance environnementale. Il est particulièrement intéressant de noter les liens qu'ont eus les récentes tendances des investissements étrangers directs (IED) avec la performance environnementale. Ils suggèrent d'intensifier les travaux visant à évaluer les répercussions environnementales des IED, en particulier ceux qui se font au Mexique, et à cerner les possibilités que ce type d'investissements offre pour améliorer les résultats des entreprises et de l'économie en général sur le plan environnemental. On note également le rôle que joue le secteur des services financiers sur un plan plus général en intégrant des considérations environnementales à l'évaluation des risques de crédit et aux décisions en matière d'investissement. Il est également question de l'importance que revêtent la transparence et l'échange efficace d'information au sein des marchés financiers afin d'améliorer la performance environnementale.

Des spécialistes notent également que la recherche de résultats positifs sur toute la ligne oblige à analyser de plus près la question de l'harmonisation des normes et règlements environnementaux des partenaires commerciaux. Si une certaine harmonisation des règlements est importante, les différences entre les politiques nationales que l'on constate entre les cadres réglementaires, les traditions et les conditions environnementales peuvent donner lieu à des différences compréhensibles pour ce qui est des avantages comparatifs. Les spécialistes soutiennent également que même si l'harmonisation de la réglementation actuelle s'avère complexe et problématique pour toutes sortes de raisons, il faudrait se pencher sur l'harmonisation des méthodes d'élaboration des politiques environnementales. Tous les intervenants, notamment les secteurs public et privé et les ONG qui s'intéressent à des liens qui font l'unanimité, doivent reconnaître l'importance que revêtent la transparence et la reddition de comptes.

Au nombre des autres mécanismes permettant d'améliorer la performance environnementale, il faut noter les lignes de conduite que le secteur privé est en train d'adopter de son propre chef, par exemple, la série de normes ISO 14000 et le Programme de gestion responsable instauré par le secteur des produits chimiques.

Des spécialistes soutiennent que la CCE devrait se concentrer sur divers aspects des liens qui font l'unanimité. Par exemple, elle pourrait publier périodiquement une liste des subventions accordées dans chacun des trois pays, accompagnées éventuellement d'une analyse de leurs répercussions environnementales. On suggère en outre, à titre connexe, qu'elle examine les dépenses et les reports d'impôt pour évaluer à quel point les distorsions fiscales ont des incidences sur l'environnement. On soutient également que la CCE pourrait aider le secteur des services financiers à se pencher sur des questions d'ordre environnemental lorsqu'il prend des décisions de crédit ou d'investissement.

LES INVESTISSEMENTS ET L'ENVIRONNEMENT

Des spécialistes examinent les relations entre les tendances dans les domaines des investissements, du financement et de l'environnement. Ils discutent notamment de l'incidence des investissements sur les modèles de production et de consommation dans les marchés. Sur un plan général, on fait remarquer que, parmi les problèmes soulevés dans ce débat en ce qui concerne des résultats positifs sur toute la ligne et les liens entre les investissements et des dimensions environnementales, les objectifs se fondent sur un seul modèle de développement économique à caractère néo-classique. On affirme qu'il faudrait envisager de recourir à d'autres paradigmes de développement pour mettre les investissements en correspondance avec des objectifs liés à l'environnement et au développement. De cette manière, il est possible de se pencher avec beaucoup plus de précision sur l'incontournable question de la pauvreté et sa relation avec la qualité de l'environnement et les objectifs de développement.

Des spécialistes mentionnent que, même si le débat actuel tend à lier le commerce à l'environnement ou les investissements à l'environnement, les occasions sont rares d'examiner ces questions en même temps. Cela signifie que le commerce et les investissements se situent de chaque côté de la médaille et que les travaux au niveau sectoriel visent l'importante relation entre le commerce, la finance et une performance environnementale améliorée. En examinant ces questions, il est important de commencer par la base et de tenir compte des besoins au niveau des entreprises. Au nombre des facteurs qui peuvent avoir une incidence sur les résultats que les investissements ont sur le plan environnemental, il faut compter les incitatifs à l'intention des grandes entreprises.

On fait remarquer que si l'on analyse les répercussions environnementales des investissements, il est utile de distinguer les prêts commerciaux des investissements de portefeuille. En ce qui concerne ces derniers, de nouvelles tendances montrent que les investisseurs peuvent se déplacer très rapidement d'un marché à un autre, et que ce caractère accéléré des investissements peut avoir un effet sur la planification environnementale à long terme. On cite l'exemple de la foresterie durable qui, en se donnant des objectifs à plus long terme, peut modifier les attentes à court terme quant au rendement sur les investissements.

Certains participants mentionnent que lorsque l'on examine les questions liées aux investissements, il faut prendre en compte le rôle important que joue la demande des consommateurs pour des produits et services écologiques. Des spécialistes s'interrogent, par exemple, sur la manière dont le souci du public de conserver les forêts peut susciter une demande de consommation pour des produits forestiers non ligneux. Ils soutiennent qu'il faut notamment envisager les mesures suivantes : a) changer les incitatifs commerciaux élémentaires tels que les politiques fiscales et les subventions, afin de renforcer les liens entre les investissements et les résultats environnementaux; b) améliorer l'information divulguée sur les marchés concernant la demande commerciale éventuelle, ainsi que les contrôles et les vérifications réglementaires liés

aux investissements; c) partager l'information sur les investissements avec les différents intervenants.

Des spécialistes affirment également que les questions que soulève le chapitre 11 imposent une meilleure intégration de la CCE et de la CLÉ comme le prévoit le paragraphe 10(6) de l'ANACDE. À leur avis, le fait que la CCE n'intervienne pas à l'égard de ces questions continue de jeter sérieusement le doute sur sa capacité de traiter des questions liées à l'environnement et au commerce.

L'ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES DU COMMERCE

On affirme qu'en évaluant les répercussions environnementales de la libéralisation du commerce, la plupart des hypothèses méthodologiques, y compris celles mise de l'avant par la CCE, ne sont reliées qu'à un seul paradigme de développement qui ne tient pas compte de la pauvreté, de la répartition inéquitable des revenus, des connaissances autochtones et des valeurs collectives. On suggère que la CCE élargisse ses travaux relatifs aux évaluations environnementales afin qu'ils incluent non seulement les indicateurs environnementaux, mais aussi les répercussions de l'ALÉNA sur le plan social.

On soutient également que les travaux de la CCE consistant à mettre au point un cadre d'analyse pour l'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA étaient sans fondement et inefficaces, et qu'ils n'ont pas reçu le soutien des ONG pour ces raisons. Au nombre des problèmes que pose ce cadre, on affirme qu'il tend à isoler et à quantifier les conséquences économiques de l'ALÉNA sans tenir compte des autres politiques économiques qui ont également des incidences sur l'environnement. On suggère donc qu'au lieu d'entreprendre une évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA, la CCE se penche sur les pressions commerciales et non commerciales qui ont des conséquences sur la qualité de l'environnement (à savoir les effets de l'ALÉNA et de l'accord de l'OMC, ainsi que de la monnaie, de la fiscalité, des investissements et d'autres facteurs), de même que sur les répercussions environnementales que peut avoir le cadre politique de chacun des trois pays.

Des participants disent préférer que l'on cerne les secteurs qui sont sensibles sur le plan environnemental, que l'on détermine ensuite à quel point les activités courantes ont un caractère durable et, en dernier lieu, que l'on évalue dans quelle mesure une plus grande libéralisation porterait atteinte à la durabilité de l'activité sectorielle. On suggère également que l'analyse consiste à trouver des mesures d'atténuation qui minimiseraient les effets néfastes sur l'environnement. On fait remarquer, en examinant des approches sectorielles, que les travaux de la CCE sur les évaluations environnementales ont privilégié une telle approche, notamment les études de cas sur le maïs, les parcs d'élevage et l'électricité en Amérique du Nord.

Plusieurs spécialistes affirment que le programme « post-Seattle » accroîtra vraisemblablement les demandes d'évaluation des répercussions environnementales en raison de la libéralisation du commerce, y compris les efforts déployés par le Canada, les États-Unis et l'Union européenne relativement aux évaluations dans les domaines de l'environnement et de la durabilité. Les travaux de la CCE dans ce secteur sont extrêmement intéressants pour les pays et le public en vue d'intégrer les politiques environnementales et commerciales. On mentionne aussi que les évaluations environnementales sont importantes si l'on veut stimuler le soutien du public à l'égard d'une plus grande libéralisation du commerce.

CONCLUSIONS

Au terme de l'atelier, on relève les principales suggestions qui suivent concernant le rôle que peut jouer la CCE dans le cadre du programme relatif à l'environnement et au commerce :

- I. *Facilitation du dialogue politique* : Il est important de continuer à rassembler différents intervenants qui participent au débat sur l'environnement et le commerce, dont les fonctionnaires des domaines de l'environnement, du commerce et du développement. Même si l'expérience a démontré que les progrès ne sont ni simples ni rapides, il est important de favoriser un dialogue.
- II. *Exécution d'une fonction analogue à celle de l'OCDE* : À titre d'organisation intergouvernementale, la CCE devrait jouer un rôle analogue à celui de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais à un niveau plus modeste. Il faudrait accorder la priorité à une analyse orientée et à la rencontre des trois Parties avec des représentants de la société civile. Bien que l'on reconnaisse que la CCE ne pourrait donner suite à toutes les suggestions, l'analyse pourrait viser les objectifs suivants :
 - Relever des approches comparables et différentes dans les trois pays relativement au rôle de la science et du principe de précaution dans l'élaboration des politiques. Cela pourrait donner lieu à une réunion technique de spécialistes animée par la CCE.
 - Compiler des exemples tangibles de liens qui font l'unanimité afin de montrer que la relation entre les politiques commerciales et environnementales n'est pas nécessairement négative. Ces liens doivent être examinés dans le contexte de la pauvreté, d'autres hypothèses de développement et du développement durable.
 - Favoriser la conclusion de partenariats entre les secteurs public et privé dans les domaines des investissements et de l'environnement; soutenir le rôle des banques commerciales dans l'intégration de l'évaluation des risques environnementaux; entreprendre des recherches sur l'harmonisation des différentes méthodes de normalisation environnementale.
 - Examiner les activités volontaires, y compris celles réalisées en Europe, et les comparer à celles en cours en Amérique du Nord.
 - Publier régulièrement des documents portant sur les liens entre l'environnement et le commerce, comme ceux de la série sur l'environnement et le commerce du Programme des Nations Unies pour l'environnement.
 - Examiner le rapport que peut avoir la transparence avec le programme relatif à l'environnement et au commerce, et déterminer à quel point la CCE peut être un modèle pour les autres organisations en ce qui concerne les questions liées à l'environnement et au commerce.
- III. *Aide à la recherche de données factuelles* : La CCE peut jouer un rôle important en entreprenant une recherche de données factuelles cadrant avec le mandat que lui a confié le Conseil, à savoir de collaborer avec la CLÉ en vue de contribuer à la prévention des différends reliés à l'environnement.
- IV. *Aide à l'intégration des politiques* : Il s'agit de trouver des exemples précis montrant de quelle manière intégrer les politiques aux programmes relatifs à l'environnement et au commerce.
- V. *Réalisation d'évaluations des répercussions environnementales du commerce* : En vue de mieux saisir les liens qui unissent l'environnement et le commerce, la CCE pourrait envisager de donner suite à plusieurs suggestions sur la manière d'appliquer le cadre

d'analyse actuel ou de l'élargir pour y intégrer des indicateurs de l'état de la société et du développement, ou encore de modifier l'approche pour analyser des indicateurs de durabilité dans des secteurs déterminés.

En dernier lieu, on propose de tenir régulièrement ce genre d'atelier sur l'environnement et le commerce.
