

**NOTES DOCUMENTAIRES :
ATELIER INFORMEL SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE COMMERCE
COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE**

MONTRÉAL, LE 13 DÉCEMBRE 1999

Note du Secrétariat : Le Secrétariat de la CCE n'a rédigé les présentes notes que dans l'intention d'exposer des sujets qui pourraient faire l'objet de discussions au cours de l'atelier informel sur l'environnement et le commerce. Elles n'expriment donc pas une position officielle de sa part ou de celle des Parties à l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE).

FORMULE ET OBJET DE L'ATELIER

Les participants à cet atelier comprendront des fonctionnaires des trois Parties ainsi qu'un nombre restreint d'experts externes. Cet atelier informel est destiné à faciliter un échange de vue ouvert et orienté sur des questions relatives aux liens qui unissent l'environnement et le commerce. Tout comme la première réunion d'experts des secteurs public et privé visant à soutenir les groupes de fonctionnaires formés en vertu du paragraphe 10(6) de l'ANACDE, cet atelier est censé contribuer de façon fructueuse à l'orientation des travaux que la Commission entreprendra sur des questions reliées à l'environnement et au commerce.

L'atelier se tiendra en français, en anglais et en espagnol. Le Secrétariat établira un compte rendu des points qui y seront soulevés, mais de sa propre initiative, sans y attribuer d'intervention ou d'opinion à quelque gouvernement, organisation ou particulier que ce soit.

PREMIÈRE SÉANCE

L'APPROCHE DE PRÉCAUTION

Cette séance permettra d'examiner la relation évolutive entre l'approche de précaution et la politique commerciale.

La Déclaration de Rio de 1992 définit l'approche de précaution de la manière suivante :

En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Les motifs qui sous-tendent cette approche sont variés, mais ils comprennent, particulièrement dans les domaines de la santé humaine et des sciences de l'environnement, la reconnaissance, confirmée scientifiquement, qu'un problème est souvent imprécis, ou, lorsque l'on est tout à fait certain de son existence, qu'il peut être trop tard pour appliquer des politiques pouvant empêcher des dommages graves ou irréversibles. Dans des domaines aussi diversifiés que l'écotoxicité, les effets cumulatifs de certaines substances chimiques ou de certains déchets, du changement climatique ou du déclin soudain de certaines espèces, l'expérience prouve que la prévision des problèmes environnementaux dans toute leur dimension est complexe et remplie d'incertitude. En

conséquence, l'approche de précaution veut que le manque total de preuve scientifique ne soit pas un motif suffisant pour retarder l'application de mesures d'intervention appropriées.

L'historique du Protocole de Montréal est un exemple probant de l'application pratique du principe de précaution. Le problème que pose l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique n'était qu'une hypothèse en 1973. Roland et Morina ont considéré comme plausible que les chlorofluorocarbures (CFC) produisent une réaction chimique au contact de l'oxygène dans la stratosphère et en ont conclu qu'une molécule de chlore détruisait 100 000 molécules d'ozone. Cette théorie a déclenché une série d'événements, dont : la signature de la Convention de Vienne, en 1985; le déploiement d'efforts accrus afin de vérifier empiriquement et de modéliser les conclusions de Roland et Morina; une première confirmation de la théorie, toutefois incomplète, à la suite d'essais effectués par la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA, Administration de l'aéronautique et de l'espace) dans l'Antarctique; la signature du Protocole de Montréal; une série de mesures renforçant le Protocole à mesure que de nouvelles informations arrivaient; la confirmation ultérieure de l'hypothèse. Le fait est que l'on a pas attendu la confirmation empirique de cette hypothèse pour passer à l'action.

Une simple interprétation du principe de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) montre qu'il a pour objet primordial de proscrire les politiques qui donneront vraisemblablement lieu à une opposition ou à des délais (« remises à plus tard ») parce qu'elles réclament une certitude scientifique absolue.

En raison du degré d'importance qu'elle accorde aux délais contraignants, on doit noter que l'approche de la CNUED insiste sur la prise de mesures préventives. Par exemple, la Convention de Bamako sur les déchets dangereux établit un lien entre le principe de précaution et la prévention de la pollution en prônant l'adoption de méthodes de production non polluantes, et stipule que :

Les Parties collaboreront à la prise de mesures appropriées pour mettre en œuvre le principe de précaution relatif à la prévention de la pollution, et ce, en appliquant des méthodes de production non polluantes au lieu de viser à autoriser des émissions en se fondant sur d'hypothétiques capacités d'auto-épuration. [Traduction]

Les mesures de précaution sont au centre de nombreuses activités quotidiennes, notamment celles qui visent à soutenir le bon fonctionnement des marchés. Celles qui se rapportent à ces derniers s'étendent des exigences de la Banque des règlements internationaux (BRI) régissant les réserves minimales de capital des banques commerciales, afin de couvrir les provisions pour pertes sur prêt, jusqu'à la prise d'assurance obligatoire pour de nombreuses activités commerciales. Toutefois, dans le domaine de l'environnement, l'approche de précaution peut prêter à litige.

Plusieurs raisons justifient le fait que cette approche demeure controversée, à commencer peut-être par l'absence d'une définition claire et uniforme de ce que peuvent représenter des « dommages graves ou irréversibles ». En premier lieu, si la signification du terme « graves » peut, intuitivement, s'avérer évidente, elle soulève des questions quant à l'ampleur de ces dommages, aux données environnementales, aux bases de référence, aux indicateurs et à la période sur lesquels on se fonde pour les évaluer, de même qu'à la région géographique où ils se sont produits. Outre ces considérations, ledit terme fait appel à certaines valeurs relatives aux seuils minimaux de risques ou de tolérance aux risques dont le degré de variation peut être important.

Il n'existe également aucune définition pour le terme « irréversibles » lorsqu'il qualifie des dommages à l'environnement. L'irréversibilité signifie qu'une ressource environnementale est absolument irrécupérable et/ou réduite. Et l'irréversibilité est permanente. Lorsqu'il est question d'extinction d'espèces et de répercussions sur la santé humaine, il est plus facile de parler d'irréversibilité. Toutefois, en fonction de nombreux indicateurs de pollution, certains dommages à l'environnement peuvent être réversibles après de longues périodes.

Un autre sujet de discussion que suscite l'approche de précaution de la CNUED est la signification du terme « certitude scientifique absolue ». Tel que mentionné précédemment, il est parfois impossible d'avoir une telle certitude au cours de l'élaboration d'une politique. L'approche veut par conséquent dire qu'une certitude un peu moins que totale est suffisante pour instaurer une politique environnementale. Les questions à se poser sont les suivantes : À partir de quel pourcentage relatif de certitude scientifique peut-on instaurer des politiques environnementales? À 60 p. 100, à 30 p. 100 ou à 5 p. 100? Plus important encore, à qui revient-il de décider qu'un seuil est acceptable?

La définition de la CNUED suscite une troisième question quant à la signification de mesures dites « efficaces » sur le plan financier. Divers outils permettent de mesurer le rapport coût-efficacité, dont, par exemple, l'analyse coûts-avantages (ACA) appliquée aux politiques environnementales. Cependant, l'une des raisons pour lesquelles l'économie environnementale a évolué vient du fait que la thèse selon laquelle les hypothèses conventionnelles qui sous-tendent les méthodes d'ACA sont systématiquement erronées puisqu'elles surévaluent le coût des mesures environnementales et sous-évaluent les avantages qu'elles représentent pour l'environnement. Au nombre des réponses permettant de pallier des signes économiques inexacts ou incomplets, on trouve des outils comme l'inventaire des ressources naturelles ou la méthode de capitalisation du coût entier, ou encore l'établissement de la valeur environnementale. À titre d'observation générale, on doit noter que l'inclusion des résultats de ces méthodes peut modifier grandement une ACA ou des calculs standards de coût-efficacité. Et cela est important, puisque l'approche de précaution prévoit un rapport de proportion entre les coûts économiques nécessaires pour se pencher sur un problème environnemental, pour évaluer sa gravité ainsi que pour déterminer le degré de certitude scientifique qu'il requiert.

LES ENJEUX COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Les défis que pose l'interprétation de l'approche de précaution sont encore plus grands lorsque l'on passe du plan national au plan international. L'interprétation de chaque pays peut varier sur des questions aussi fondamentales que les suivantes : En quoi consiste une menace grave? Comment évalue-t-on une mesure de rentabilité? Quel est le degré acceptable de certitude scientifique pour instaurer une politique? À quel point les différences de seuil de risques dans chaque pays peuvent-elles influencer sur les dimensions internationales de l'approche?

L'un des moyens les plus sûrs de faire le tri parmi les différentes interprétations de l'approche de précaution est de recourir à des normes environnementales internationales ou à des accords ayant force obligatoire. Mais, à cette fin, il est également possible de tabler sur les relations commerciales. La principale question que soulève la relation entre l'approche de précaution et la politique commerciale réside dans la question de savoir si des mesures environnementales inspirées de cette approche peuvent conditionner l'accès aux marchés de biens et de services de pays dont l'interprétation de cette approche est divergente. De telles restrictions peuvent prendre diverses formes, notamment l'interdiction d'importer ou l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires nationales, de normes relatives aux produits ou d'autres mesures. Un domaine de plus en plus important du droit commercial international touche à la relation entre les mesures

intérieures fondées sur une évaluation incomplète, tant des risques que des aspects scientifiques, avec des restrictions en matière d'accès aux marchés. À titre d'exemple, on peut citer l'affaire des hormones examinée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la décision de son organe d'appel qui a jeté un peu plus de lumière sur cette relation évolutive. (Par exemple, le rapport de l'organe d'appel sur les hormones a proposé une « relation rationnelle » entre les mesures sanitaires et phytosanitaires et l'évaluation des risques).

D'aucuns ont exprimé la préoccupation que si les restrictions d'accès aux marchés associées à des approches de précaution provoquent des différends commerciaux, les groupes d'experts se verront obligés d'examiner la justification environnementale et scientifique des mesures en plus des aspects commerciaux déterminés qu'elles peuvent avoir. Cet examen pourrait mener les groupes d'experts commerciaux à reconsidérer le fondement relatif des différentes conclusions scientifiques, un élément que l'on a déjà qualifié de « double preuve scientifique ». Un tel scénario dépasse le rôle habituel de ces groupes d'experts, bien que plusieurs juristes aient soutenu qu'il était de plus en plus important de peser « les buts et les répercussions » des politiques qui ont des implications commerciales.

SUJETS POSSIBLES DE DISCUSSION

- *Des organisations environnementales internationales comme la CCE ont-elles un rôle à jouer en ce qui a trait à l'examen de la comparabilité des différentes approches nationales avec l'approche de précaution, en se fondant sur les différentes données environnementales, bases de référence ou hypothèses et interprétations connexes?*
- *À quel point les divers outils d'économie environnementale, dont l'inventaire des ressources et l'établissement de la valeur de l'environnement, brossent-ils un tableau plus complet des politiques de coût-efficacité relatives à l'approche de précaution?*
- *Au nombre des mandats que l'ANACDE confie à la Commission, le paragraphe 10(6) lui prescrit de contribuer à la prévention des différends. La relation entre l'approche de précaution et la politique commerciale permet-elle de prévenir les différends, et, dans l'affirmative, dans quels domaines?*

DEUXIÈME SÉANCE

ÉTABLISSEMENT DE LIENS ENTRE L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE QUI FONT L'UNANIMITÉ PARMIS LES INTERVENANTS

Depuis les dernières années, le débat sur l'environnement et le commerce a changé. Il est passé d'une relation conflictuelle entre la libéralisation du commerce et la qualité de l'environnement à un intérêt croissant pour la coordination de programmes touchant à l'environnement et au commerce destinés à donner des résultats fructueux sur les plans économique et environnemental. On fait souvent référence à ces liens entre l'environnement et le commerce en disant qu'ils font l'unanimité parmi les intervenants.

Ce type de liens suppose, en partie, que la dégradation de l'environnement est causée par l'inefficacité de la tarification. En principe, des marchés qui fonctionnent convenablement sont en mesure de ventiler des ressources restreintes de façon maximale ou efficace, bien qu'en pratique, l'inefficacité des marchés et de la tarification soit monnaie courante. Comme exemple d'inefficacité de la tarification, on peut citer la relation asymétrique entre les prix du marché et les ressources environnementales, laquelle entraîne une sous-évaluation systématique de précieuses ressources environnementales ou ne leur donne aucune valeur sur le marché.

À titre d'exemples supplémentaires d'inefficacité de la tarification, on compte les distorsions découlant des interventions en matière de politiques publiques, ainsi que les subventions, les mesures d'incitation ou de désincitation, les tarifs douaniers, y compris les tarifs à droits progressifs, et d'autres mesures préjudiciables à l'environnement. On porte de plus en plus d'attention au rapport entre les subventions et la dégradation de l'environnement. En instaurant une tarification moyenne entre les prix nationaux et mondiaux, les subventions mettent souvent à l'abri de la concurrence mondiale des producteurs nationaux inefficaces et leur permettent de poursuivre leurs activités, ce qui, dans bien des cas, crée une situation de surcapacité dans le domaine de la production.

Le secteur des pêches est un des secteurs qui illustrent le mieux le fait que les subventions nationales font persister des pratiques qui sont économiquement inefficaces et portent préjudice à l'environnement. Bien que les évaluations varient, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a proposé un plafond mondial pour les subventions dans le domaine des pêches de l'ordre de 54 milliards de dollars américains par année, créant ainsi une situation où il y a « trop de bateaux et trop peu de poissons ». On a en outre constaté que la surcapacité de la flottille de pêche mondiale contribuait à un grave déclin ou à l'effondrement de plusieurs stocks de poissons qui sont commercialement rentables, ainsi qu'à des pertes importantes dans le domaine des prises commerciales accessoires, notamment celles de mammifères marins en voie de disparition.

Dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des transports, on a également constaté que les subventions sont responsables des coûts environnementaux élevés.

Les travaux de plusieurs organisations, incluant le Fonds mondial pour la nature (FMN), l'Institut international du développement durable (IIDD), le *World Resources Institute* (WRI, Institut des ressources mondiales), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale, permettent de conclure que si la suppression des causes de distorsion de la tarification, comme les subventions ou les tarifs douaniers, ne garantit pas la protection de l'environnement, elle peut tout de même rapporter d'importants dividendes dans les domaines de l'environnement et de l'économie. Compte tenu de l'existence de dispositions strictes visant la réduction de tarifs douaniers ou les subventions pouvant donner lieu à une action en vertu de divers accords commerciaux, certains environnementalistes ont estimé que les règles commerciales pouvaient servir à renforcer la protection de l'environnement.

Le plus simple moyen de constater qu'un lien fait l'unanimité consiste sans doute à connaître ceux qui ne le font pas. Sur la base de cette typologie populaire, on définit de la manière suivante les liens qui ne font pas l'unanimité parmi les intervenants :

- a) Liens « gagnants-perdants » : on peut dire qu'il s'agit de l'aspect le plus connu de la politique environnementale, où l'expansion économique provoque la dégradation de l'environnement.
- b) Liens « perdants-gagnants » : ces liens sont moins connus, quoique certains intérêts des secteurs à forte consommation d'énergie soutiennent que les coûts nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre éclipsent les avantages que l'on en retirera dans le domaine de l'environnement.
- c) Liens « perdants-perdants » : ces liens peuvent comprendre les subventions qui provoquent des distorsions de tarification, font survivre des entreprises non concurrentielles et inefficaces, et contribuent, de façon disproportionnée, à porter préjudice à l'environnement.

Il est difficile de rester indifférent à l'égard de liens où tout le monde est gagnant, mais il est important de noter, d'une part, que ces liens ne sont pas automatiques, et, d'autre part, qu'ils

entraînent des coûts sur le plan économique ou environnemental. Alors que les subventions, les incitatifs pernecieux en matière de tarification, les tarifs douaniers et d'autres mesures ont des répercussions négatives sur l'ensemble de l'économie, ces mesures avantagent sans aucun doute certains groupes au sein de quelques secteurs ou régions. Le fait de les abolir en vue de retirer des avantages environnementaux n'atténuera vraisemblablement pas l'opposition de groupes qui étaient préalablement à l'abri de la concurrence mondiale, et cette abolition pourrait donner lieu à une résurgence du débat créant une opposition entre l'emploi et l'environnement à l'échelle mondiale.

Les liens qui font l'unanimité entraînent également des coûts sur le plan de l'environnement. En théorie, ces coûts devraient être plus bas qu'actuellement si la situation ne change pas (à savoir, si les restrictions et les distorsions commerciales demeurent). Cependant, en termes absolus, les gains environnementaux de la typologie sont presque toujours relatifs. Les travaux de la CCE montrent que les liens qui font l'unanimité réclament une analyse spécifique, notamment de la volonté des consommateurs de payer un supplément pour des biens et des services écologiques. Cette analyse doit s'effectuer à l'égard de chaque produit, de chaque secteur et de chaque pays. Les travaux que la Commission a menés dans trois secteurs¹ — le café d'ombre mexicain, l'écotourisme et le commerce durable des espèces sauvages — montrent que certaines méthodes de production sont meilleures que d'autres et que les outils commerciaux, tels que l'étiquetage, l'homologation et les politiques d'achat des institutions, qui permettent aux consommateurs de distinguer les avantages relatifs des biens et services, peuvent jouer un rôle important dans l'établissement de liens où tout le monde est gagnant.

SUJETS POSSIBLES DE DISCUSSION

- *À quel point l'ALÉNA soutient-elle des liens qui font l'unanimité, et comment peut-on renforcer ces liens?*
- *Compte tenu de la diversité des politiques relatives à l'étiquetage, à l'homologation et à l'achat de produits et services écologiques en Amérique du Nord, dans quels secteurs pourrait-on coopérer au niveau gouvernemental ou dans le cadre du programme, et quel rôle la CCE pourrait-elle jouer en vue de favoriser l'application d'outils commerciaux ou des réformes de tarification pour obtenir des résultats qui satisfont tous les intervenants?*
- *Si l'on favorise des liens qui font l'unanimité (en plus de mettre un terme aux distorsions en matière de tarification), il faut examiner les politiques. Cette tâche consiste notamment à trouver des moyens de soutenir les investissements du secteur privé dans les écomarchés ainsi que sa participation dans ce domaine, à mieux évaluer la demande des consommateurs pour des produits et des services écologiques, et à mieux faire connaître au public les conséquences environnementales des gestes qu'ils font quotidiennement à titre de consommateurs. De quelle manière les politiques publiques peuvent-elles soutenir les efforts du secteur privé en vue d'obtenir des résultats qui satisfont tous les intervenants?*

¹ Les quatre rapports suivants seront mis à la disposition des participants intéressés au cours de l'atelier : une étude déterminant l'intérêt des consommateurs pour le café d'ombre mexicain et leur désir d'en acheter; un inventaire des programmes gouvernementaux et institutionnels du Canada, du Mexique et des États-Unis relatifs à l'étiquetage, à l'homologation et à l'achat de produits et de services écologiques; le compte rendu de discussion de l'atelier d'experts sur l'écotourisme organisé par la CCE qui s'est tenu cette année au Mexique; un aperçu du commerce des espèces sauvages en Amérique du Nord.

TROISIÈME SÉANCE

LA LIBÉRALISATION DES INVESTISSEMENTS ET L'ENVIRONNEMENT

Il est maintenant courant de dire que le mouvement des investissements privés (étrangers, directs et de portefeuille) dépassent de loin le flux des échanges commerciaux à l'échelle internationale ainsi que les budgets nationaux de mise en œuvre des politiques environnementales. Étant donné que de nombreux gouvernements sont aux prises avec des budgets épuisés ou restreints pour protéger l'environnement, il est certain qu'ils ne seront pas en mesure de fournir la somme de 125 milliards de dollars américains par année, convenue lors du Sommet de Rio, afin de réaliser le développement durable, et qu'ils devront compter sur des partenariats avec l'ensemble du secteur privé et, plus particulièrement, sur des investissements étrangers directs (IED).

Les mouvements d'investissements se sont considérablement accrus au cours des dernières années. Cet accroissement est dû à la libéralisation des marchés financiers, incluant le retrait de capitaux et d'autres moyens de contrôle, et à une recherche rapide, par les investisseurs, des meilleurs rendements sur leurs placements associée à une diversification accrue des portefeuilles d'investissements. À mesure que les marchés s'intègrent, les investisseurs peuvent envisager de meilleurs rendements sur leurs investissements mais en faisant face à des risques plus élevés. Parmi les leçons tirées des turbulentes années 1990, on doit compter les perturbations économiques dont la gravité et la soudaineté atteignent un niveau sans précédent et qui peuvent passer d'un pays à l'autre par des moyens très courants comme les flux d'échanges commerciaux et le prix des produits et, de plus en plus, par les mouvements de capitaux privés.

Au nombre des questions qui ont attiré l'attention du milieu de l'environnement depuis la CNUED, on compte le lien entre les investissements, dans leur acception la plus large, et l'environnement. Cela comprend une reconnaissance croissante de l'importance que revêt le secteur des services financiers par rapport à la protection de l'environnement, ainsi que le lien étroit qui pourrait unir les mouvements d'IED et l'adoption de normes de gestion de l'environnement, de techniques environnementales ou de normes de performances supérieures ou inférieures, etc.

L'une des questions qui pourrait prêter à une analyse plus empirique est celle de savoir à quel point les IED influent sur l'ampleur, l'opportunité et le choix technologique des investissements (qui, de leur côté, ont des effets sur l'environnement) comparativement, par exemple, aux investissements faits à l'échelle nationale. Autrement dit, les investissements nationaux et les IED ont-ils des incidences différentes sur l'environnement, et, dans l'affirmative, quelles sont-elles? Étant donné l'intérêt que le secteur des services financiers porte aux questions environnementales qui ont un lien avec la gestion des risques et la recherche de meilleurs rendements sur les investissements, quel rôle les IED peuvent-ils jouer dans l'établissement de liens qui font l'unanimité parmi les intervenants, et quel soutien pertinent les gouvernements peuvent-ils apporter en vue d'attirer des investissements dans le secteur des produits et services écologiques?

Les mouvements d'investissements et la qualité de l'environnement donnent lieu à un enjeu plus particulier, à savoir les incidences que la libéralisation des investissements peut avoir sur l'environnement. Le chapitre 11 de l'ALÉNA (*Investissement*) est assorti de dispositions qui régissent les investissements transfrontaliers entre les trois pays (p. ex., le traitement national, le traitement de la nation la plus favorisée, les prescriptions de résultats, etc.). Si les règles commerciales doivent viser les investissements, il s'avère utile de se demander si le processus de libéralisation, qui tend à se caractériser par des modifications aux politiques, pose différents types de défis pour ce qui est d'évaluer les effets sur l'environnement au lieu de juxtaposer deux

ensembles distincts de données de référence; par exemple, les questions environnementales qui ont eu cours avant et après la libéralisation des investissements.

La compréhension de ce qui se produit durant la libéralisation peut représenter des défis plus complexes sur le plan méthodologique, en raison des incertitudes que provoque toute période transitoire d'application des politiques publiques. À titre d'exemple, on peut citer les différends qui opposent les investisseurs et les États, aux termes du chapitre 11 de l'ALÉNA, en ce qui concerne les mesures environnementales. Il faut noter que lorsque le Canada et les États-Unis ont entrepris, en 1992 et en 1993 respectivement, des études sur les répercussions environnementales de l'ALÉNA, ils ont tous deux accordé une grande attention aux incidences que l'ALÉNA pourrait avoir à l'égard de la réglementation sur l'environnement. Aucune de ces études n'a pu prévoir que, cinq ans plus tard, ce chapitre 11 serait l'objet de préoccupations de plus en plus grandes de la part du public quant aux répercussions environnementales de l'Accord.

SUJETS POSSIBLES DE DISCUSSION

- *Quel rôle la politique publique peut-elle jouer en vue de favoriser les mouvements d'IED qui pourraient contribuer à améliorer l'environnement? Qu'est-ce que le secteur privé attend des gouvernements en ce qui a trait à l'établissement d'une relation entre les investissements et une meilleure performance environnementale?*
- *Quel est le rôle des spécialistes de l'environnement et de la Commission dans les différends reliés à l'environnement qui sont visés au chapitre 11 de l'ALÉNA?*
- *Quelles conséquences le placement ou le retrait soudains d'éléments d'IED peuvent-ils avoir sur la réglementation et la planification de l'environnement?*

QUATRIÈME SÉANCE

ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES DU COMMERCE

En vertu du paragraphe 10(6) de l'ANACDE, le Conseil a notamment pour mandat d'évaluer, en permanence, les répercussions environnementales de l'ALÉNA. À cette fin, il a publié, en juin 1999, un cadre d'analyse de ces répercussions. À la suite de près de cinq ans d'efforts concertés faisant appel à de nombreuses disciplines (dont l'économie, le droit, la politique économique et les sciences de l'environnement), le cadre a été perfectionné par un grand nombre de personnes, y compris les membres du Comité consultatif public mixte (CCPM), qui ont formulé un avis à ce sujet, différents examinateurs et le public, qui a exprimé des commentaires et participé au processus. Il faut noter que ce processus d'élaboration a revêtu autant d'importance que la version actuelle du cadre.

En bref, le cadre établit une approche linéaire préconisant que l'analyse soit axée sur les secteurs économiques qui exercent ou pourraient exercer des pressions sur l'environnement (les secteurs de l'agriculture et de l'énergie en sont des exemples notables) et ont donné lieu à des modifications aux règles commerciales. Le cadre prévoit également l'examen de données économiques, y compris celles sur les variations dans les flux d'échanges commerciaux et les mouvements d'investissements. En plus de souligner le rôle que jouent les variables économiques, le cadre fait ressortir la portée de nombreuses variables non économiques, dont les institutions, sur les résultats en matière d'environnement. En ce qui concerne l'ALÉNA, plusieurs institutions peuvent avoir une influence sur la qualité de l'environnement. Elles comprennent la *North American Development Bank* (Banque nord-américaine de développement), le Conseil et le Secrétariat de la CCE, ainsi que de nombreux organes et groupes de travail trilatéraux constitués

aux termes de l'ALÉNA et qui se penchent, directement ou indirectement, sur des enjeux environnementaux comme les pesticides, l'harmonisation des normes d'émission, les déchets dangereux, la foresterie, l'étiquetage et l'homologation. (Dans la plupart des cas, aucune relation de travail n'existe entre la CCE et la Commission du libre-échange de l'ALÉNA et ses groupes de travail, et aucune procédure ne permet de régler les différends qui ont trait à l'environnement.)

Le cadre fait plusieurs suggestions sur la mise en correspondance des données économiques et environnementales, y compris des considérations relatives à la production, à la gestion et aux caractéristiques technologiques des entreprises examinées. Ces considérations ont tenu compte de six facteurs : la composition des intrants, l'efficacité relative de la production, les techniques matérielles, les normes de gestion, les caractéristiques des produits et leurs prix, la concentration sectorielle et géographique de la production. Le cadre prévoit également que toute évaluation doit porter sur l'infrastructure matérielle, ce qui comprend les capacités, les changements de concentration de l'activité économique, les goulets d'étranglement et la possibilité d'établir des couloirs de transport, en faisant référence aux couloirs nord-sud de transport routier et aux changements intervenus dans la composition du transport intermodal (à savoir, le passage du transport maritime au transport routier).

La plus importante question que doit se poser la Commission en examinant ces variables et d'autres variables a trait à la manière dont l'ALÉNA influe sur la qualité de l'environnement, c'est-à-dire quelles sont ses répercussions sur l'air, l'eau, le sol et tout ce qui est vivant. Cet aspect est perçu comme le plus complexe, car il faut prendre des décisions — de la même manière qu'à l'égard des questions relatives à l'approche de précaution et à l'évaluation des avantages découlant des liens qui font l'unanimité — et choisir des données environnementales, des indicateurs environnementaux, de même que la période, la région géographique et l'écosystème à étudier. Cette question du choix d'indicateurs donne directement suite à l'intérêt du public d'obtenir des réponses quant aux répercussions réelles du commerce sur l'environnement. Cela signifie que le débat public au sujet du commerce et de l'environnement oppose souvent deux camps, celui qui allègue que l'ALÉNA a été néfaste à l'environnement, et ce, en fonction des éléments probants énumérés ci-après, et celui qui allègue que l'ALÉNA a été positif pour l'environnement, également en fonction des éléments probants énumérés ci-après. Ces « éléments probants » dépendent habituellement des indicateurs environnementaux auxquels on a recours durant l'analyse.

Il est utile de noter que les indicateurs environnementaux ne sont pas restreints à un relevé de la pollution. Un grand nombre de travaux en cours destinés à établir des corrélations entre l'environnement et le commerce se fondent sur des indicateurs d'intensité de la pollution, par exemple, celle que provoquent les oxydes d'azote (NO_x), les oxydes de soufre (SO_x), les particules et la demande biologique en oxygène. Au cours des cinq dernières années, des progrès extrêmement intéressants ont été accomplis en vue d'établir des liens entre divers modèles économiques quantitatifs et des indicateurs reliés principalement à la pollution. À titre d'exemple, on peut citer l'application de modèles d'équilibre général (comme ceux auquel a recours le Programme d'analyse des échanges mondiaux), ou des modèles économétriques comportant quelques éléments du modèle informatisé d'équilibre général (comme ceux mis au point par Jorgenson et Wilcoxon), afin de déterminer les effets quantitatifs de la libéralisation du commerce sur l'environnement. De façon analogue, les travaux de Wheeler, Ferrantino et d'autres chercheurs fournissent de nouvelles données sur les changements que le commerce provoque relativement à l'intensité de la pollution, qu'elle soit mesurée par rapport aux unités de sortie ou aux éléments du produit intérieur brut (PIB).

On peut dire que la caractéristique la plus convaincante de ces travaux tient au fait qu'ils sont axés sur le débat qui entoure la relation entre l'environnement et le commerce dans la perspective d'obtenir des résultats mesurables et quantifiables. Les chiffres permettent généralement d'orienter le débat environnemental d'une autre manière que les observations qualitatives. Cependant, des chiffres incomplets posent de plus gros problèmes que ceux que l'on espère résoudre grâce à eux. Le débat acharné que suscitent souvent les fondements de la théorie de la courbe environnementale de Kuznets peut s'expliquer par le choix d'indicateurs de l'intensité de la pollution, lesquels permettent de connaître les tenants et les aboutissants du rapport entre la croissance du PIB par habitant découlant des échanges commerciaux avec les gains relatifs que l'on obtient en matière de qualité de l'environnement. A posteriori, la théorie de Kuznets est utile à cet égard, car elle permet d'éclairer une partie de la question, mais elle est muette sur d'autres indicateurs environnementaux, comme ceux qui révèlent l'intégrité de la biodiversité ou des écosystèmes, et cette omission est souvent commise dans le cadre d'autres travaux de modélisation économique².

Le défi que représente le regroupement de plusieurs indicateurs environnementaux pour dresser un tableau complet d'une situation est quelque peu unique pour ce qui est d'évaluer les répercussions environnementales du commerce. Contrairement au regroupement d'indicateurs économiques qui permet d'établir le PIB, il n'existe encore aucun indicateur environnemental composite, et ce, malgré les travaux intéressants que continuent d'accomplir le Comité scientifique sur les problèmes de l'environnement, le WRI, la Commission du développement durable des Nations Unies et d'autres entités.

En ce qui concerne le cadre d'analyse, la prochaine étape visant à donner suite à la demande publique d'exposés publiée par le Conseil consiste à planifier un symposium, parrainé par la CCE, sur les répercussions environnementales de l'ALÉNA, qui se tiendra en octobre 2000.

Les conclusions qui découleront du symposium, tout comme les évaluations environnementales réalisées a posteriori, soulèvent la question de savoir de quelle manière appliquer les résultats des évaluations lorsqu'il faut mettre en œuvre des politiques. En tenant pour acquis que les coûts et les avantages environnementaux figurent dans les évaluations des répercussions environnementales du commerce, quelle tribune politique peut le mieux donner suite à de telles conclusions? Par exemple, si l'on relève des répercussions négatives, l'intervention politique doit-elle seulement viser à instaurer un nombre suffisant de mesures environnementales strictes pour amenuiser les pressions supplémentaires que le commerce exerce sur l'environnement? Ou une politique commerciale peut-elle atténuer les répercussions négatives sur l'environnement et accentuer celles qui sont positives?

² Le cadre d'analyse propose des indicateurs de la pollution de l'air et de l'eau, l'utilisation des sols et la biodiversité : huit indicateurs de la pollution atmosphérique, visant, bien sûr, les SO_x, les NO_x, les particules, ainsi que le monoxyde et le dioxyde de carbone; quarante-quatre indicateurs de la pollution de l'eau reliés principalement aux normes d'eau potable; des indicateurs relatifs aux sols, au degré d'utilisation de pesticides par hectare de terres agricoles, au pourcentage de régions forestières, au changement dans la couverture forestière ainsi que dans sa diversité, à la production de déchets et d'autres indicateurs. En ce qui concerne les indicateurs de la biodiversité, le Cadre propose diverses possibilités relatives, notamment, aux espèces menacées ou en voie de disparition, aux changements intervenus sur le plan du dénombrement ou des déplacements, de l'état des terres humides et des aires naturelles protégées.

Cette question ramène en partie aux liens qui font l'unanimité parmi les intervenants. Les travaux relatifs aux avantages environnementaux que procurent les subventions font ressortir le fait que la réforme des politiques commerciales peut procurer de tels avantages. De façon analogue, d'aucuns soutiennent qu'un des moyens de promouvoir les produits et les services écologiques consiste à donner accès à ce marché en réduisant les tarifs douaniers ou en prenant d'autres mesures.

Bien que ces deux exemples — les subventions et l'abolition des tarifs douaniers — représentent des liens satisfaisants pour tous les intervenants, ils illustrent des approches distinctes quant au rôle que toute politique commerciale peut jouer pour favoriser la protection de l'environnement. Les avantages environnementaux de l'arrêt des subventions pouvant être considérables, il est important de noter que ces avantages surviennent par hasard, à mesure que le programme de libéralisation du commerce suit son cours. En établissant des liens entre les écoproduits et un accès préférentiel au marché, les résultats environnementaux que l'on escompte ne dépendent que de la politique commerciale. Quelle que soit l'approche, il faut au préalable avoir une connaissance éclairée des conséquences environnementales du commerce et de l'importance que revêtent les évaluations environnementales.

SUJETS POSSIBLES DE DISCUSSION

- *Les travaux de la CCE destinés à évaluer les répercussions environnementales du commerce devraient-ils être axés sur des questions techniques comme le regroupement d'indicateurs environnementaux, ou sur des questions politiques plus générales comme la recherche d'une tribune appropriée afin d'atténuer les répercussions négatives et d'accentuer celles qui sont positives, ou sur les deux?*
- *Outre l'ALÉNA, le cadre d'analyse peut-il s'appliquer à d'autres accords commerciaux et économiques?*