



Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
National Round Table on the Environment and the Economy

COMMERCE ENVIRONNEMENT et COMPÉTITIVITÉ

Mise en forme JOHN KIRTON et SARAH RICHARDSON



Avant-propos de Arthur R. Sawchuk
Parrainé par



**COMMERCE,
ENVIRONNEMENT et
COMPÉTITIVITÉ:**
*Les conditions de la
prospérité du Canada*

Mise en forme

John Kirton et Sarah Richardson



Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
National Round Table on the Environment and the Economy

© **Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1993**

Tous droits réservés. Toute reproduction ou utilisation quelconque, en tout ou en partie, du matériel ci-inclus sujet aux droits d'auteur, par quelque procédé que ce soit — graphique, électronique ou mécanique, y inclus la photocopie, l'enregistrement sonore ou les systèmes de recouvrement d'information — est interdite sans le consentement écrit préalable de l'éditeur.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Commerce, environnement et compétitivité: les conditions de la prospérité du Canada

(Série sur le développement durable de la Table ronde nationale)

Actes d'un congrès présenté à Toronto, nov. 4, 1991

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 1-895643-12-0

1. Canada - Commerce - Aspect de l'environnement.

2. Environnement - Politique gouvernementale - Canada 3. Commerce international - Aspect de l'environnement. 4. Relations économiques internationales. 5. Politique commerciale - Aspect de l'environnement.

I. Kirton, John J. II. Richardson, Sarah, 1964- III. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Canada). IV. Collection

HF1479.T7314 1992 330.971 C94-930043-8

Design, typographie et experts-conseils pour la série:

sla Graphicus spécialistes en design graphique sur l'environnement
Sims Latham Group, 109K Avenue Memorial, bureau 201,
Orillia (Ontario) L3V 5X6 Tél. (705) 327-2191

Page couverture

Zebra Photo Design Studio

Ce livre a été imprimé sur du papier «Choix environnemental» dont le contenu recyclé est supérieur à 50% avec 5% de fibres post-consommation et avec des encres végétales. La couverture cartonnée contient également des matières recyclées et est finie avec un vernis à base d'eau exempt de cire.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
National Round Table on the Environment and the Economy
Coordonnateur de la série: Daniel Donovan

1, rue Nicholas, bureau 1500, Ottawa (Ontario) K1N 7B7
Téléphone: (613) 992-7189, télécopieur: (613) 992-7385



- 1 Le développement durable: guide à l'usage des gestionnaires
- 2 Le guide national de réduction des déchets
- 3 La prise de décision et le développement durable
- 4 La préservation de notre monde
- 5 En route vers le Brésil: le Sommet de la Terre
- 6 Le développement durable des centres urbains
- 7 Commerce, environnement et compétitivité

Also available in English

Canada

MEMBRES DE LA TRNEE

George Connell, président

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

R.C. (Reg) Basken, président, Energy and Chemical Workers Union

Carole Carson, ministre de l'Environnement, gouvernement de la Saskatchewan

Jean Charest, ministre de l'Environnement, gouvernement du Canada

J. Glen Cummings, ministre de l'Environnement, gouvernement du Manitoba

Pat Delbridge, président, Pat Delbridge and Associates Inc.

Jake Epp, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, gouvernement du Canada

Josefina Gonzalez, chercheuse, société Forintek Canada

Diane Griffin, directrice générale, Island Nature Trust

Leslie Harris, Ph.D., Université Memorial, Terre-Neuve

Tony Hodge, École d'urbanisme, Université McGill

Susan Holtz, chercheuse principale, Ecology Action Centre

John E. Houghton, président et directeur général, Quebec and Ontario Paper Company Ltd.

Pierre Marc Johnson, directeur de recherche, Centre de médecine, d'éthique et de droit de l'Université McGill

Geraldine A. Kenney-Wallace, présidente et vice-chancelière, Université McMaster

Margaret G. Kerr, vice-présidente, Environnement, santé et sécurité, Northern Telecom Limitée

Lester Lafond, président, Lafond Enterprises Ltd.

Jack M. MacLeod, président et chef de la direction, Shell Canada Limitée

Jim MacNeill, chercheur principal, Programme de développement durable, Institut de recherches politiques

Donald Mazankowski, ministre des Finances, gouvernement du Canada

David Morton, président et directeur général, Alcan Aluminium Limitée

Bob Page, Ph.D., faculté de génie environnemental, Université de Calgary

Leone Pippard, présidente et directrice générale, Canadian Ecology Advocates

Barry D. Stuart, juge de la cour territoriale du Yukon

Michael Wilson, ministre de l'Industrie, des sciences et de la technologie, gouvernement du Canada

Directeur général: Ron Doering

1, rue Nicholas, bureau 1500, Ottawa (Ontario) K1N 7B7
Téléphone: (613) 992-7189, télécopieur: (613) 992-7385.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Avant-propos</i>	Arthur R. Sawchuk	vii
<i>Préface</i>	George Connell	ix
<i>Préface</i>	Arthur Hanson	xiii
Introduction		1
	<i>John Kirton et Sarah Richardson</i>	
A Les interactions entre commerce et environnement		5
1	Les interactions entre commerce et environnement: la dimension planétaire <i>Jim MacNeill</i>	7
2	Les interactions entre commerce et environnement: des questions pour l'industrie canadienne <i>Thomas P. d'Aquino</i>	23
B Le point de vue des intervenants		39
3	Le point de vue du secteur des ressources <i>Adam H. Zimmerman</i>	41
4	Le point de vue des industries de l'environnement <i>Guy Saint-Pierre</i>	47
5	Le point de vue des environmentalistes <i>Michelle Swenarchuk</i>	71
6	Le point de vue de la communauté autochtone <i>Rosemarie Kuptana</i>	79
C Le rôle du gouvernement fédéral		85
7	Le gouvernement du Canada <i>Frank Oberle</i>	87
8	Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada <i>Louise Fréchette</i>	95
9	Le ministère de l'Environnement <i>Leonard Good</i>	101
10	Le ministère de l'Industrie, des sciences et de la technologie <i>Harry G. Rogers</i>	109
D Les expériences régionales		115
11	L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA): le point de vue de Washington <i>Joseph Greenwald</i>	117

Commerce, environnement et compétitivité

12	Les grandes questions de l'ALENA : le point de vue du Mexique <i>Gustavo Vega-Cisneros</i>	135
13	L'expérience de la Communauté européenne <i>Jacques Lecomte</i>	157
14	L'Europe de l'Est: l'expérience ukrainienne <i>Yuri Scherbak</i>	161
15	Le bassin du Pacifique: l'expérience japonaise <i>Makitaro Hotta</i>	165
16	Le bassin du Pacifique: l'expérience thaïlandaise <i>Juanjai Ajanant</i>	173
E	Les régimes multilatéraux	181
17	L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) <i>Piritta Sorsa</i>	183
18	L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) <i>Candice Stevens</i>	213
F	Les défis de l'avenir	219
19	Le défi de la CNUED: le point de vue du Nord <i>Pierre Marc Johnson</i>	221
20	Le défi de la CNUED: le point de vue du Sud <i>Nural Islam</i>	227
G	Conclusion	235
21	La contribution du Canada au renouvellement des liens entre commerce et environnement <i>John Kirton</i>	237
H	Contexte	267
22	Le commerce, l'environnement et la compétitivité: survol de la question <i>Sarah Richardson</i>	269
	Bibliographie	379

Avant-propos

Il est bon de se souvenir de temps à autre que le poids économique du Canada est quelque peu hors de proportion avec l'importance démographique relativement faible du pays. Ce fait tient en grande partie à notre réussite en tant que nation commerçante.

Puisque les exportations sont à l'origine de plus d'un quart de notre produit intérieur brut, il est clair que le Canada est fortement tributaire de son commerce extérieur. Si nous n'avions pas trouvé des marchés au-delà de nos frontières, nous ne pourrions préserver notre niveau de vie ou assumer le coût de programmes sanitaires et sociaux que l'on nous envie dans le monde entier.

Le libre-échange extérieur a permis à nombre d'entreprises comme Du Pont Canada Inc. de compenser un fléchissement des ventes sur le marché intérieur par une augmentation des exportations. Nous avons ainsi pu sortir sans trop de mal d'une récession prolongée et conserver l'ensemble de nos effectifs. À l'évidence, nous attendons avec impatience l'entrée en vigueur de l'ALENA, qui nous ouvrira un marché de 80 millions de gens que les biens et services canadiens intéressent.

À cet égard toutefois, des entreprises comme la nôtre ont une double responsabilité: elles doivent non seulement réussir au sein d'un marché plus concurrentiel — et international — mais aussi continuer de faire ce qu'il faut pour contribuer à préserver notre environnement au nom de toutes nos familles. Nous croyons que cet engagement environnemental doit demeurer constant, et ce, quels que soient la collectivité ou le pays où nos affaires nous mènent.

À l'heure actuelle, la réussite d'une entreprise dépend de la mesure dans laquelle elle répond à l'évolution des attentes de toute une gamme d'intervenants, qu'il s'agisse de ses employés actuels et potentiels, de ses actionnaires, de ses clients, des gouvernements ou du public en général. En effet, ce sont eux qui nous donnent le «droit d'exister».

À l'avenir, les entreprises peuvent s'attendre à ce que, de plus en plus, tous ceux qui sont concernés par leurs activités examinent absolument chaque chose au microscope: leurs produits, leurs lieux de travail, leurs résultats financiers, leur éthique et, là n'est pas le moindre, leurs pratiques et leurs intentions sur le plan environnemental. Les sociétés qui désirent réussir doivent se soumettre de bonne grâce à un tel examen, quelles que soient les pressions qu'exerce la concurrence.

De toute façon, nonobstant les aspects moraux de la chose, il est commercialement rationnel de chercher à préserver la santé du milieu naturel. Les entreprises novatrices mettent au point des produits moins préjudiciables pour l'environnement que ceux qui sont actuellement sur le marché, et cela leur donne un avantage sur leurs concurrents.

Chez Du Pont Canada, nous croyons qu'il est possible de rendre le développement viable et nous nous sommes engagés dans ce sens: il faut croître aujourd'hui sans compromettre l'avenir. Nous voyons aussi qu'il est nécessaire de renforcer la compréhension et de favoriser la coopération entre tous les groupes qui cherchent à résoudre les nombreux et complexes problèmes que posent les interactions entre commerce et environnement. C'est pour cela que nous sommes enchantés d'apporter notre aide à cette publication qui jettera un jour nouveau sur ce sujet capital.

Arthur R. Sawchuk
Président et chef de la direction
Du Pont Canada Inc.

Préface

George E. Connell

George E. Connell est président de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Il est également vice-président de la Commission ontarienne sur l'étude de l'environnement. De 1977 à 1984, il a été président de la University of Western Ontario et, de 1984 à 1990, de la University of Toronto. M. Connell a auparavant occupé un certain nombre de postes au sein de cette université, y compris ceux de vice-président à la recherche et à la planification, de vice-doyen de la faculté de médecine, de professeur agrégé de biochimie et de professeur adjoint de biochimie. Il est l'auteur de nombreuses publications scientifiques et administratives. Né en Saskatchewan, il détient un doctorat en biochimie de la University of Toronto.

Notre avenir à tous, le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (le «rapport Brundtland») avait beaucoup à dire au sujet du commerce international. Il supposait d'un bout à l'autre que, pour être viable, l'économie mondiale durable doit être faite d'échanges commerciaux. Même s'il n'a pas explicitement soutenu que l'on ne peut parvenir à la viabilité que dans le cadre d'un marché mondial totalement libre, cette conclusion est implicite dans une bonne partie de l'analyse et des arguments développés. Notre capacité à assurer la subsistance de la population de la Terre et à répondre aux aspirations humaines raisonnables dépend de la mesure dans laquelle nous découvrons les moyens les plus efficaces et les plus viables de fournir des biens et des services à une échelle mondiale.

La viabilité du développement peut être cependant compromise par des pratiques commerciales qui ne tiennent pas suffisamment compte des valeurs environnementales. Le commerce des produits agricoles illustre particulièrement bien ce fait. Inversement, des lois et des règlements environnementaux mal conçus peuvent être très préjudiciables aux échanges commerciaux. On a déjà érigé au nom de

l'environnement des barrières commerciales qui sont aussi égoïstes qu'irrationnelles. On en dressera sans doute bien davantage. De telles barrières porteront sans doute un tort extrême aux intérêts de pays industrialisés comme le Canada, pour lesquels les échanges commerciaux revêtent une importance essentielle, tout en se révélant probablement dévastatrices pour les pays les plus pauvres.

Le rapport Brundtland déclare, dans ce que l'on pourrait considérer comme une définition de la raison d'être de cet ouvrage, que

«deux conditions doivent être satisfaites avant que toutes les parties concernées puissent tirer avantage des échanges commerciaux qui s'effectuent à l'échelle internationale. La pérennité des écosystèmes dont dépend l'économie mondiale doit être garantie et les partenaires économiques doivent estimer que les échanges se font sur une base équitable.»¹

Il n'y a pas eu meilleure occasion d'ancrer ces principes dans le coeur et dans l'esprit des dirigeants du monde et d'obtenir d'eux des engagements pouvant déboucher sur des mesures concrètes que tout le processus qui a entouré la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue en juin 1992. Même si cette conférence est terminée, les recherches qui sont à la base de cet ouvrage pourraient nous aider à façonner la contribution canadienne à cette grande cause et au travail de suivi tout aussi important qu'il faudra faire dans les années à venir.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) est un des éléments de la réponse que le Canada apporte au rapport Brundtland. Elle a pour mandat de faire progresser la compréhension de ce qui rend le développement viable et de favoriser de telles formes de développement. De ce fait, la Table ronde joue un rôle essentiel dans le débat national sur la prospérité et la compétitivité auquel se livre le Canada. Elle fera tout ce qui est en son pouvoir pour montrer qu'un engagement résolu dans la voie d'un développement viable peut stimuler la prospérité du pays.

La première grande initiative prise dans ce sens par la TRNEE a été l'établissement d'un partenariat avec l'Institut de recherches politiques (IRP) et la création d'un comité consultatif conjoint. La TRNEE et l'IRP ont réussi à faire siéger au sein de

celui-ci des personnes qui ont accumulé une vaste expérience des questions environnementales et commerciales ainsi que des relations internationales et du gouvernement. L'une d'elles, Jim MacNeill, est l'auteur de l'un des documents réunis dans ce recueil alors que deux autres, Yves Guérard et André Saumier, ont participé à la conférence dont il s'inspira. Le président de l'IRP, Donald S. MacDonald, et moi-même, servons en qualité de co-présidents du comité.

J'aimerais féliciter le comité de politique étrangère de la TRNEE, ses co-présidents, Pierre Marc Johnson et Geraldine Kenney-Wallace ainsi que son personnel et ses bénévoles pour la qualité de l'ouvrage qu'ils ont conçu ainsi que pour celle des personnalités qu'ils ont mises à contribution. Je voudrais aussi remercier les parrains de la conférence préparatoire: l'Institut international du développement durable, représenté ici par Art Hanson, son président; Environnement Canada, représenté par le sous-ministre Len Good; ainsi qu'Industrie, Sciences et Technologie Canada, qui est représenté par son sous-ministre, Harry Rogers.

Notes

1. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT. *Notre avenir à tous* (Oxford: University Press, 1987).

Préface

Arthur Hanson

Arthur J. Hanson préside l'Institut international du développement durable, qui a son siège à Winnipeg, au Manitoba, et enseigne à l'École d'étude sur les ressources et l'environnement de la Dalhousie University, à Halifax, en Nouvelle-Écosse. Il est conseiller auprès du Conservation Council of Ontario et de la W. Alton Jones Foundation on Biodiversity Maintenance in SE Asia. Il est également conseiller du directeur général du Conseil sur la biodiversité. M. Hanson est membre fondateur du Lester Pearson Institute for International Development à la Dalhousie University, où il donne des cours de deuxième cycle universitaire depuis 1979. Il détient un baccalauréat et une maîtrise ès sciences de la University of British Columbia ainsi qu'un doctorat en écologie halieutique de la University of Michigan.

L'Institut international du développement durable (IIDDD) a pour mandat de promouvoir la viabilité du développement à tous les paliers décisionnels. Même si, en qualité d'institut international, il est principalement tourné vers l'étranger, il se préoccupe également de ce qui se passe au Canada et s'efforce tout particulièrement d'aller au-devant des milieux d'affaires, des décideurs au sein des familles et des collectivités, et du gouvernement.

Son programme de travail se divise en deux volets principaux: la recherche en politique et les communications. En ce qui concerne le second, il s'occupe plus spécialement de découvrir ce qui se fait dans les divers domaines de la viabilisation du développement. Il étudie les rapports entre le commerce et l'environnement afin d'essayer de découvrir les causes profondes des problèmes écologiques et de développement. La question de l'interaction entre les échanges commerciaux et l'environnement sera au centre de ses futurs programmes de recherche.

Les liens qui unissent le commerce international et l'environnement sont mal compris. Ils sont complexes mais aussi fondamentaux pour la viabilité future du développement.

Parce que l'IIDD a une vocation internationale, il considère qu'il est extrêmement important que les points de vue et opinions émanant des pays en développement soient entendus dans le cadre de ce débat sur les relations entre le commerce et l'environnement et aussi que les Canadiens comprennent que leur avenir peut tout autant dépendre des besoins des pays en développement que des leurs propres.

L'IIDD s'intéresse de très près à la manière dont les pratiques commerciales, celles du Canada comme celles qui ont cours à l'échelle internationale, peuvent contribuer à la viabilité du développement ou renforcer celle-ci. L'Institut est très heureux de constater à quel point la gamme d'intérêts représentés dans ce recueil est large. Or, pour viabiliser le développement, il est absolument essentiel que de tels liens se nouent entre les différents secteurs, surtout dans le domaine des échanges commerciaux. La viabilité du développement est indissociable de l'environnement, de l'économie et du bien-être de la population. Il est donc impératif qu'une vaste gamme d'intérêts soient représentés dans le débat.

Enfin, l'Institut international du développement durable est heureux de s'associer à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et espère que cette relation sera de longue durée. Ce recueil offre au Canada un modèle unique de ce qu'il est possible de faire pour rapprocher des groupes aux intérêt différents. L'IIDD souhaite tout particulièrement que de semblables initiatives se multiplient dans d'autres parties du monde, et peut-être sous d'autres formes.

Introduction

John Kirton et Sarah Richardson

Le 4 novembre 1991, le comité de la politique étrangère de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a accueilli à Toronto une conférence ayant pour thème «Le commerce, la compétitivité et l'environnement». Cette conférence avait pour but de réunir les principaux intervenants canadiens et étrangers des milieux gouvernementaux, d'affaires, écologistes et universitaires afin qu'ils échangent leurs idées sur un sujet qui prend rapidement beaucoup d'importance sur la scène politique. Conscient du fait qu'il s'agissait là du premier exercice du genre au Canada et que les multiples liens qui unissent le commerce et l'environnement n'ont pas encore été pleinement identifiés, les participants à la conférence se sont efforcés de faire préciser tout d'abord quelles sont les questions fondamentales, les points de vue des principaux intervenants et la manière, à prime abord, dont ils estiment que ce genre de questions pourraient être traitées.

Cet ouvrage se fonde sur une version corrigée des vingt-et-un grands exposés qui ont été présentés lors de la conférence. Il cherche à diffuser auprès d'un auditoire beaucoup plus vaste les informations dont on dispose sur un sujet qui représente maintenant un aspect critique des initiatives nationales prises par le Canada pour renforcer sa compétitivité et promouvoir les formes viables de développement. En préparant ce texte, nous nous sommes efforcés de rester fidèles à la communication présentée par l'auteur. Donc, hormis les modifications qu'il fallait apporter pour transformer une allocution en un document écrit et pour supprimer les répétitions directes, nous n'avons pas tenté de réécrire le texte pour lui imposer un style universitaire uniforme ou pour tenir compte des nombreux changements importants qui se sont produits dans les interactions entre commerce et environnement depuis la fin de la conférence.

Toutefois, afin d'offrir au lecteur un aperçu complet et à jour de la manière dont la situation a évolué, nous avons ajouté deux éléments à cet ouvrage. Le premier, qui constitue l'annexe A,

est une version fortement révisée du document de référence que Sarah Richardson avait préparé pour la conférence de novembre, un texte qui était conçu pour donner un historique factuel de la manière dont cette question a touché l'industrie canadienne et a été traitée à l'échelon international. Il a été mis à jour en fonction des événements touchant le commerce et l'environnement qui sont survenus au cours des six derniers mois au sein de l'industrie canadienne, de la communauté européenne et, plus particulièrement, dans le cadre des négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain et de grandes instances internationales comme l'Organisation de coopération et de développements économiques ainsi que le GATT. Il a également été enrichi de réflexions au sujet de la Quadrilatérale des ministres du Commerce extérieur, du sommet du Groupe des Sept, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement puisque la question des liens entre le commerce et l'environnement s'y est imposée.

Le deuxième ajout est un chapitre de conclusion rédigé par John Kirton, qui a cherché à situer la question des interactions entre commerce et environnement dans le contexte des efforts que le Canada déploie pour engendrer une prospérité durable. Il passe en revue, en avançant certains jugements préliminaires à leur égard lorsqu'il y a lieu, les priorités du Canada dans ce domaine, les positions qu'il devrait adopter, la meilleure façon pour ce pays de les aborder ainsi que les domaines sur lesquels il devrait concentrer son action à l'échelle internationale pour avoir les meilleures chances de faire adopter les systèmes internationaux qui ont sa préférence. Étant donné la nouveauté et la complexité des liens qui unissent commerce et environnement, de tels jugements sont, au mieux, tout à fait provisoires. Ils mettent toutefois en évidence des domaines qu'il serait nécessaire d'explorer plus avant et où le Canada pourrait prendre l'initiative.

Suite à la préparation de cet ouvrage et de la conférence dont il s'inspire, nous devons tout d'abord remercier les organismes qui ont fourni les fonds nécessaires à la tenue de la conférence de novembre: la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE); l'Institut international du développement durable; Environnement Canada; Industrie, Sciences et Technologie Canada; Strathy and Henderson; Ladner Downs;

et Osler, Hoskin, Harcourt. Un grand nombre de personnes, et plus particulièrement des gens qui ont servi en qualité de président, de modérateur, de bénévole et de membre du secrétariat lors de la conférence, nous ont également fait bénéficier d'une aide tout à fait exceptionnelle: R.C. (Reg) Basken, Alan Dean, David Estrin, Cathy Heroux, Valerie Heskins, Patricia Larkin, Peter Manson, Marcel Massé, Hélène Massie, Agnes Pust, André Saumier et Murray Smith. Nous devons aussi exprimer notre reconnaissance, pour l'aide, les conseils et les renseignements qu'ils nous ont fournis, à Richard Dearden, Pat Delbridge, Frank Frantizak, Julia Grossman, Charles Hayles, Gary Nash, François Rioux, Daniel Romanko, Patricia Wilson et aux nombreux représentants des gouvernements canadien et étrangers ainsi que des organisations internationales qui nous ont exposé la situation.

Nous sommes également redevables à nos collègues du comité de politique étrangère de la TRNEE qui ont fait naître ce projet et l'ont amené du concept initial au stade de la conférence même. Timothy Egen nous a accordé une aide essentielle du point de vue des concepts, de la gestion et de la levée de fonds. John MacDonald, le co-président du comité de planification de la conférence, a apporté à cette entreprise un élément crucial, le point de vue du secteur privé, et a fait un magnifique travail en qualité de président de la conférence même. Jim MacNeill a puisé dans sa vaste expérience, dans sa grande compétence et dans son réseau de connaissances afin de faire en sorte que le programme et les orateurs invités donnent à la conférence la portée et l'équilibre nécessaires. Geraldine Kenney-Wallace, quant à elle, a tiré un modèle d'organisation et un stimulus intellectuel des conférences qu'elle a précédemment organisées pour la TRNEE sur la transformation du climat et les relations canado-japonaises en matière d'environnement. Pierre Marc Johnson a une fois de plus manifesté une extraordinaire capacité à percevoir le cadre général et toutes les dimensions des questions d'actualité, à rassembler les personnalités appropriées, à susciter des échanges productifs et à identifier un consensus au sein d'une gamme très diversifiée d'opinions très arrêtées.

Au secrétariat de la TRNEE, Ann Dale et Anne Fouillard ont travaillé avec un dévouement et une compétence exceptionnels afin d'organiser la conférence même et de nous aider à réaliser le travail formidable que supposait la conversion en textes

lisibles des discours prononcés lors de la conférence. Ron Doering nous a prodigué des encouragements et a trouvé les ressources qu'il fallait pour produire cet ouvrage et le rendre accessible, tout comme les autres fruits du travail de la TRNEE, aux Canadiens dans leur ensemble. George Connell, avec son esprit de synthèse et son instinct d'éducateur, a su voir à quel point ce travail était précieux pour la nouvelle initiative de prospérité durable de la TRNEE mais aussi pour étendre à des auditoires plus larges le débat sur les liens entre le commerce et l'environnement qui a été lancé à l'instigation de la TRNEE.

Enfin, nous sommes profondément reconnaissants à Du Pont Canada Inc. de nous avoir fourni les fonds qui nous ont permis de publier cet ouvrage et donc de partager avec un grand nombre de Canadiens les résultats du travail de la TRNEE dans ce domaine. Dans tous les cas, les opinions exprimées dans ces pages sont celles des auteurs et de ceux qui ont fait la mise en forme des textes et ne représentent pas nécessairement celles de la Table ronde nationale ou des organismes qui ont parrainé cette réalisation.

Juin 1992

A

Les interactions entre commerce et environnement

1

Les interactions entre commerce et environnement: la dimension planétaire

Jim MacNeill

Jim MacNeill est président de MacNeill & Associates; directeur, Développement durable, à l'Institut de recherches politiques (IRP); conseiller principal du secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement; membre de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie ainsi que de plusieurs autres conseils, et notamment de l'Institut international du développement durable de Winnipeg et du Woods Hole Research Center, au Massachusetts. À titre de secrétaire général et de membre de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, il a été l'un des grands architectes et le principal auteur du rapport que la Commission a publié sous le titre Notre avenir à tous. Il a également occupé le poste de directeur de l'environnement au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il a par ailleurs rédigé divers ouvrages et articles et le dernier document qu'il a publié s'intitule Beyond Interdependence (Oxford University Press, 1991).

La personne qui a déclaré que «l'avenir ne pose plus le même problème qu'auparavant» devait avoir prévu les cinq dernières années. Elles ont en effet été étonnantes.

Voyez par exemple ce qui s'est passé en Europe de l'Est. La fin de la guerre froide et l'évolution radicale des relations Est-Ouest ont brusquement dévoilé de nouvelles perspectives. L'Est et l'Ouest peuvent maintenant, pour la première fois, conjuguer véritablement leurs efforts afin de résoudre les problèmes cruciaux que pose la transformation des conditions qui règnent sur la planète, puisqu'il en va de la survie même de l'humanité. Voyez comment les valeurs de la société ont changé, comment l'opinion publique a profondément évolué. Tout cela a propulsé les questions environnementales au premier rang des préoccupations politiques des grandes capitales du

monde.

Qui, en 1985, aurait pensé que le concept de développement durable enflammerait, partout sur la planète, l'imagination des populations, des politiciens, des industriels et des penseurs du mouvement écologiste? Qui aurait pu prévoir que, les uns après les autres, nos dirigeants se métamorphoseraient en prophètes de la cause écologique? Qui, enfin, aurait pu imaginer que la question de la durabilité du développement serait régulièrement abordée dans les délibérations des agences des Nations Unies, de l'OCDE et lors des sommets annuels du G7, le groupe des principales démocraties industrielles, ou encore que nombre des sociétés commerciales les plus riches au monde en feraient une préoccupation quotidienne?

Les progrès réalisés durant ces années déterminantes ne se limitent cependant pas à cela: nous avons également fait un grand pas vers une meilleure compréhension des liens entre l'environnement et l'économie. Alors que nous étions auparavant convaincus que l'économie mondiale et les systèmes écologiques de la Terre étaient bien distincts et n'entraient guère en interaction, nous savons maintenant que même si les institutions humaines les placent sur des plans différents, ils sont totalement et irréversiblement interdépendants dans la réalité.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les nations de la planète s'efforcent d'adapter leur conception de la souveraineté et du gouvernement aux réalités de l'interdépendance économique, c'est-à-dire au fait que les économies locales et nationales sont imbriquées au sein d'un système mondial. Elles doivent maintenant accepter une réalité encore plus complexe: l'interdépendance économique et l'interdépendance écologique se sont fondues en un seul et même système. L'effet de l'une sur l'autre est énorme, s'amplifie rapidement et pourrait bientôt définir notre avenir de façon décisive.¹ Voilà quelle est la nouvelle réalité de la fin du XX^e siècle, et elle pourrait fort bien devenir aussi la réalité fondamentale du nouveau millénaire. Les notions de souveraineté et de gouvernement devront évoluer en fonction de celle-ci, tout comme les institutions publiques et privées où sont prises des décisions économiques et politiques fondamentales.

Cette réalité nouvelle n'est nulle part plus manifeste que dans la relation entre le commerce international et le milieu naturel. Les grandes villes des membres de l'OCDE et des autres nations industrialisées constituent des carrefours des

réseaux mondiaux d'échanges commerciaux. Elles mettent à contribution le capital naturel de tous les autres pays pour nourrir leur population, pour alimenter leur économie en énergie et matières premières et même en évacuant leurs déchets dans les terres, l'air et l'eau. Ce capital naturel, qui peut se situer à des milliers de kilomètres des villes où il est utilisé, constitue «l'écologie cachée» de toute économie. Si des villes comme New York et Singapour ou des pays comme le Japon devaient se passer de ce soutien, même brièvement, leur population et leur économie suffoqueraient.

Cela signifie que les nations dont les approvisionnements proviennent en grande partie d'autres pays ont de plus en plus intérêt à protéger leur écologie cachée, où qu'elle se trouve. Elles doivent donc s'assurer que les questions environnementales sont pleinement prises en considération lors des négociations multilatérales qui sont menées dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), des négociations régionales comme celles qui président à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et des négociations internes qui portent sur la politique commerciale nationale. Ces questions ne doivent pas être traitées comme un problème accessoire (on négocie tout d'abord un accord commercial puis l'on effectue pour la forme une évaluation des effets environnementaux en imposant pour ce faire un délai serré de 90 jours). Elles ne doivent pas non plus être abordées lors de négociations parallèles (le commerce d'un côté, l'environnement de l'autre, avec dans chaque cas un programme et des négociateurs bien distincts). De telles façons de procéder sont simplement le reflet du problème que pose actuellement le cloisonnement entre les différents secteurs, elles ne constituent pas des solutions. Pour garantir qu'il est pleinement tenu compte de l'environnement lors des négociations commerciales, il faut instituer un processus intégré unique et exiger que des évaluations environnementales aient lieu à chaque étape, dans le cadre même des négociations.

Ces évaluations devraient aussi bien porter sur les conséquences des politiques environnementales pour le commerce que sur l'effet des politiques commerciales sur l'environnement. Jusqu'à une date récente, toute analyse du lien entre l'environnement et le commerce n'évoquait qu'une chose: les répercussions potentiellement négatives des politiques environnementales sur les échanges commerciaux. Ces dernières années, on s'est cependant rendu compte que certaines

politiques environnementales peuvent avoir une influence favorable sur le commerce et que l'incidence des politiques commerciales sur l'environnement peut être aussi bien positive que négative. L'OCDE et d'autres organismes admettent maintenant que la libéralisation des échanges commerciaux peut avoir les deux types de répercussions pour l'environnement et les ressources naturelles des nations commerçantes.

Un document de l'OCDE soutenait récemment que :

«Les politiques commerciales et environnementales devraient être considérées comme des éléments complémentaires plutôt qu'antinomiques. Les échanges commerciaux stimulent la croissance économique et contribuent à la création des ressources techniques et financières qui sont nécessaires à la protection de l'environnement alors qu'un milieu sain fournit les ressources écologiques et naturelles sur lesquelles on peut fonder la croissance à long terme que favorisent les échanges commerciaux... Il est par conséquent important que les politiques commerciales respectent les préoccupations environnementales et que les politiques environnementales tiennent compte des répercussions sur le commerce. À l'inverse de ce qui est le cas pour le développement durable, le libre-échange n'est pas une fin en lui-même...»²

L'incidence des politiques environnementales sur les échanges commerciaux

Lors des négociations commerciales, peu de questions soulevèrent autant de passions que la prolifération régulière des normes nationales en matière de santé, de sécurité et d'environnement, d'autant que ces normes sont profondément différentes d'un pays à l'autre. Il est inévitable que les heurts qui en découlent se multiplient. Les années quatre-vingt-dix pourraient en effet voir le nombre et la diversité de ces normes augmenter dans des proportions sans précédent durant les cinquante dernières années. Le climat politique favorise cette tendance et, compte tenu de la fréquence, de l'ampleur et de l'incidence croissantes des catastrophes environnementales, on peut supposer qu'il la favorisera encore davantage à l'avenir.

Le consommateur se montre toujours plus soucieux de la qualité écologique des produits qu'il achète. Solidement implanté dans certaines parties d'Europe, ce mouvement déferle

actuellement sur le Canada, a des entrées au Japon et aux États-Unis et fait son apparition ailleurs. Dans divers pays, par exemple au Canada, il s'accompagne de programmes gouvernementaux d'étiquetage. À mesure que ce genre de pratiques prendront de l'ampleur et se propageront dans le monde, elles auront indubitablement un effet sur les marchés nationaux aussi bien qu'internationaux. C'est même là leur raison d'être.

Certaines industries craignent que le renforcement des normes compromette leur position en leur rendant difficile, voire impossible, d'affronter la concurrence des produits venant de pays qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas imposer des normes similaires. Les entreprises des pays en développement, quant à elles, ont peur que les interdictions et les restrictions qui frappent certains produits chimiques et additifs alimentaires dans les pays industrialisés ne dressent des barrières commerciales devant les produits qu'elles exportent. De telles préoccupations sont fondées mais elles portent sur les symptômes plutôt que sur les causes du problème.

Les gouvernements et les entreprises des pays industrialisés comme des pays en développement n'ont que lentement tiré les leçons des années soixante-dix et quatre-vingt, des leçons que Micheal Porter met en lumière dans le rapport qu'il vient de publier sur la compétitivité.³ Heureusement, de plus en plus d'entreprises allemandes, japonaises, coréennes, nord-américaines, scandinaves et suisses de premier plan ont assimilé ces leçons. Aiguillonnées par la hausse des cours mondiaux du pétrole et par le renforcement des normes d'émission, elles ont d'ores et déjà inventé la plupart des techniques industrielles des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Ces techniques ne sont pas simplement économes d'énergie et de ressources, elles respectent également l'environnement. De plus, elles sont concurrentielles à l'échelle internationale. Elles ont permis d'arracher des parts de marché dans pratiquement tous les secteurs industriels, depuis l'automobile jusqu'aux pâtes et papiers en passant par la transformation des aliments, les industries de services et les communications, et elles continuent d'ailleurs de le faire.

Un fabricant de voitures, Honda, a annoncé qu'il travaille sur une automobile qui pourra parcourir 100 milles avec un seul gallon d'essence (2,5 litres/100 kilomètres). Comment les «trois grands» constructeurs nord-américains ont-ils réagi? Aucun

n'a indiqué qu'il cherchait à produire un véhicule consommant encore moins. Par contre, l'un d'entre eux, au moins, a demandé à être davantage protégé par le gouvernement. Il doit y avoir mieux à faire que de se dérober ainsi.

C'est dans le contexte de toutes ces expériences que nous devrions évaluer les engagements pris par le Japon ainsi que par les pays membres de la Communauté européenne (CE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ces pays veulent, d'ici l'an 2000, stabiliser les émissions de CO₂ provenant de combustibles fossiles aux niveaux où elles se situaient en 1990 en exerçant des pressions sur les prix, notamment par le biais de taxes sur la consommation d'énergie. L'Allemagne vise quant à elle une réduction de 25% d'ici l'an 2005.

Le personnel de la Commission européenne n'a pas fait grand mystère de ces politiques et un rapport récent du gouvernement du Japon est tout aussi clair. Il prône une transition vers une économie plus efficace et davantage viable à long terme qui s'appuierait sur la haute technologie et s'efforcerait de répondre aux besoins environnementaux et sociaux du monde entier ainsi qu'à la demande de plus en plus forte pour des biens de consommation durables. Si l'Europe de l'Ouest et le Japon continuent de poursuivre ainsi de tels objectifs (cela fait actuellement l'objet d'un débat public), leurs industries inventeront les techniques de la première décennie du nouveau millénaire. Ce faisant, leurs économies respectives deviendront encore plus dynamiques et concurrentielles.

Les industries concernées sont en fait à l'avant-garde d'une transformation au profit d'une nouvelle économie plus efficace et potentiellement plus durable où les gens feraient plus de place à l'information et au savoir; une économie qui produirait plus de biens, plus d'emplois et plus de revenus tout en consommant moins d'énergie, en polluant moins et en utilisant moins de matières premières et de ressources par unité de production. Cette économie nouvelle naîtra d'une combinaison complexe de facteurs, notamment l'introduction de techniques nouvelles et la transformation des relations passées entre le capital, la main-d'oeuvre et les ressources, et plus particulièrement l'énergie. Elle se caractérisera par une réduction de la pollution et de la consommation de ressources par unité de production. En fait, le lien entre les deux a été brisé et cela sera tout particulièrement mis en évidence dans les économies de marché qui sont ouvertes au changement.

Les industries qui se placeront à l'avant-garde de cette transformation ne se préoccupent pas du sort des membres les moins dynamiques de tout accord commercial multilatéral. Le Canada ne devrait pas s'en soucier non plus car il prendrait autrement de plus en plus de retard. Si la durabilité du développement se juge en fonction de quelque chose en particulier, c'est bien d'après les résultats macro-économiques et macro-environnementaux. Lorsque l'industrie, l'agriculture et les collectivités locales parviennent à améliorer la productivité de leurs ressources et de leur environnement, l'économie nationale dont elles font partie devient plus concurrentielle. En fait, ce sont les pays qui ont fait le plus de progrès dans ce sens qui obtiennent actuellement les meilleurs résultats économiques.

Malheureusement, le débat sur les liens entre l'environnement et le commerce ne se situe pas sur ce plan; les questions dont on se préoccupe sont plus terre à terre. Tout le monde parle du fait que l'incohérence des normes peut ériger des barrières commerciales inutiles et chacun prône une harmonisation à l'échelle internationale. Tout cela est très bien à condition d'être fait avec grand soin.

Après avoir passé sept ans à la tête de l'un des plus importants de ces programmes d'harmonisation, le Programme des produits chimiques de l'OCDE, j'ai tendance à considérer que les obstacles sont formidables, même lorsque l'on bénéficie de la collaboration pleine et entière du gouvernement et de l'industrie. Les normes en matière de santé, d'alimentation, de sécurité et d'environnement manquent fréquemment d'homogénéité parce que les gouvernements souhaitent qu'il en soit ainsi. Ils veulent pouvoir les utiliser comme des barrières non tarifaires. J'ai trop souvent vu un regard glacé dans les yeux de ministres qui protestaient de leur innocence pour entretenir le moindre doute à cet égard. Il est cependant vrai par ailleurs que, dans la plupart des cas, les normes diffèrent parce que le patrimoine environnemental diffère d'un pays à l'autre et que la population n'est pas partout sensibilisée de la même façon.

Lorsque les pays qui passent un accord ont atteint des stades de développement similaires, cela ne pose pas nécessairement un problème insurmontable mais, par contre, lorsque leur niveau de développement diffère fortement (comme c'est le cas pour le Canada et les États-Unis par rapport au Mexique), l'harmonisation peut poser d'énormes difficultés si l'on ne

prend pas des mesures pour éviter qu'elle ait des répercussions négatives dans les pays où la santé et l'environnement sont déjà fortement protégés. Si l'on ne fait pas attention, l'harmonisation des normes peut affaiblir celles-ci dans les pays industrialisés qui ont été des pionniers en matière de protection. Or, un tel affaiblissement ne contribuera ni à protéger la santé, la sécurité et l'environnement, ni à promouvoir des formes plus durables de développement.

Les efforts déployés pour assouplir les normes pourraient avoir deux conséquences:

- Dans le domaine industriel, les gouvernements et les industries qui ont compris que des normes rigoureuses ont pour effet de faire progresser la technologie et les marchés poursuivront tout simplement seuls leur chemin dans ce sens;
- Dans le domaine de la santé et de la sécurité, les gouvernements pourraient se trouver confrontés à des pressions politiques insoutenables si, suite à des accords d'harmonisation, ils s'efforcent de faire évoluer les normes dans un sens que les électeurs, les médias et même certaines des principales industries n'approuvent pas.

Ainsi que l'explique la proposition que la Communauté européenne a présentée au GATT:

«Les pays qui ont réussi à offrir d'excellentes conditions sanitaires à leur population trouveront difficile d'abandonner systématiquement leurs propres normes au profit d'autres moins rigoureuses, quoique "internationales". Il faudra donc permettre à ces pays de continuer d'appliquer des normes plus strictes, lorsqu'il y a lieu.»

Tant que ces vastes fossés économiques et culturels n'auront pas été en bonne partie comblés, les négociateurs devraient considérer que les normes nationales les plus draconiennes ne sont pas des plafonds à abaisser mais plutôt des objectifs à atteindre. Quoi qu'il en soit, il est peut-être politiquement irréaliste de s'attendre à ce que les pays les plus avancés assouplissent leurs normes au nom de l'harmonisation.

L'incidence des politiques commerciales sur l'environnement

L'incidence des politiques commerciales ou connexes sur

l'environnement est d'ores et déjà notable et s'accroît rapidement. L'OCDE déclare ainsi:

«Les politiques commerciales peuvent inciter à adopter des méthodes de production qui nuisent à l'environnement, à exploiter les ressources naturelles d'une façon qui n'est pas viable et à faire le négoce de produits polluants ou dangereux.»⁴

Cela tient à trois grandes raisons:

• La *première* est que les courants d'échanges s'appuient sur des forces du marché qui ont habituellement été dénaturées, parfois outrageusement, par des interventions gouvernementales. En fait, il y a peut-être moins lieu de craindre la main invisible du marché que le rôle évident du gouvernement.

Les pays de l'OCDE qui prônent le plus vigoureusement la libéralisation des marchés sont également ceux où, avec les conséquences que l'on sait, les systèmes de production et d'exportation sont le plus subventionnés:

a) dans les pays de l'OCDE, l'aide accordée à l'agriculture coûte maintenant aux contribuables et aux consommateurs plus de 300 milliards de dollars par an et favorise la surproduction, la saturation des marchés, les exportations subventionnées et les guerres commerciales. Elle amène également un épuisement rapide de notre capital agricole fondamental, de nos sols, de nos bois et de nos eaux, non seulement ici dans le Nord, mais aussi dans les pays du Sud, où nous vendons nos surplus en dessous de leur coût réel, en sapant ainsi leur agriculture;

b) les subventions abondent également dans le secteur énergétique puisqu'elles dépassent les 40 milliards de dollars rien qu'aux États-Unis et qu'elles atteignent peut-être 4 milliards de dollars au Canada. Elles influent sur le marché en favorisant les combustibles fossiles, ce qui entraîne une augmentation des pluies acides et une intensification du réchauffement du climat planétaire, tout en pénalisant les formes d'énergie efficaces et renouvelables;

c) dans le domaine de l'exploitation forestière, les allègements fiscaux et les baux de complaisance accélèrent le déboisement et la disparition des espèces;

d) des subventions sont également concédées dans le domaine

des aménagements hydrauliques ainsi que dans d'autres secteurs.

De telles interventions sur le marché stimulent habituellement l'extraction et la consommation d'une plus grande quantité de ressources par unité de production au lieu de les freiner. En plus d'être économiquement irrationnelles et écologiquement néfastes, elles faussent les échanges commerciaux. Les gouvernements réalisent ainsi un véritable tour de force dans l'absurdité.

L'OCDE a moult fois constaté que ce genre d'interventions coûteuses et perverses font obstacle à une utilisation durable des ressources environnementales aux paliers national et international. Tout comme les défenseurs de la nature, ceux qui prônent la liberté des marchés, la prudence fiscale ou l'équilibre des budgets conviennent qu'il faut mettre un terme à ces pratiques mais tous constatent qu'il est très difficile d'y parvenir.

Il semble en fait qu'aucun gouvernement ou secteur industriel ne souhaite vraiment que les règles soient les mêmes pour tous. Chacun veut les tourner de quelque façon à son avantage. La proportion des importations qui se heurtent à des barrières non tarifaires s'accroît donc partout à mesure que les formes d'intervention se multiplient presque à l'infini. J'ai travaillé dans nombre de pays pour des gouvernements issus de tous les courants politiques possibles et je n'ai guère rencontré de politiciens disposés à renoncer aux promesses de subventions, d'abattements fiscaux et autres formes d'intervention. Il ne faut donc pas se demander *si* les gouvernements interviendront sur le marché mais plutôt *comment* ils s'y prendront. Les systèmes de subventions et autres moyens de peser sur les marchés peuvent cependant être conçus de façon à minimiser leurs effets négatifs sur les échanges commerciaux et à encourager parallèlement des formes de développement plus durables. Le rapport de la Commission Brundtland, *Notre avenir à tous*, fourmille d'exemples de ce genre et l'ouvrage que je viens de publier, *Beyond Interdependence*, en fournit d'autres.

• Il existe une *deuxième* raison pour laquelle les politiques touchant les échanges commerciaux peuvent jouer un rôle dans l'apparition de schémas de production et de distribution économiquement et environnementalement néfastes. Les échanges commerciaux ne tiennent pas compte et ne peuvent tenir compte des effets externes internationaux. Le commerce

ne se préoccupe pas du genre de patrimoine naturel que chaque nation a reçu en partage et il ne s'en souciera pas tant qu'un cadre de référence mondial n'aura pas été institué. Le monde a besoin d'adopter à l'échelon international le principe voulant que le responsable d'une pollution soit tenu d'assumer le coût des mesures réparatoires.

• La *troisième* raison pour laquelle les politiques interventionnistes des gouvernements sont préjudiciables à l'économie et à l'environnement tient au fait qu'elles élèvent des barrières tarifaires et non tarifaires qui perturbent fréquemment les schémas globaux de production par l'intermédiaire de mécanismes qui portent fortement atteinte à l'économie en amplifiant la dégradation de l'environnement.

Les droits de douane qui frappent les importations de sucre dans la plupart des pays de l'OCDE, y compris au Canada, illustrent parfaitement ce phénomène. Les droits que le Japon prélève sur le bois d'oeuvre fournissent également un bon exemple. Depuis des dizaines d'années, les tarifs douaniers japonais privilégient les grumes et bloquent pratiquement l'importation de produits finis en bois puisque ce pays veut réserver à sa propre économie la valeur ajoutée par la transformation. Cela a eu une incidence saisissante sur le commerce du bois d'oeuvre tropical; les recettes produites par l'exportation de cette marchandise chutent depuis des années et se situent maintenant aux alentours de 8 milliards de dollars.

Une étude effectuée récemment pour le compte de l'Organisation internationale des bois tropicaux révèle que seule une infime fraction des forêts tropicales de la planète sont gérées d'une façon qui garantit leur perpétuation. Si le déboisement se poursuit au rythme actuel, il ne restera plus au tournant du siècle que 10 pays tropicaux exportateurs de bois d'oeuvre par rapport à 33 maintenant alors que la valeur de leurs exportations chutera à 2 milliards de dollars par an. Or, une marchandise condamnée à disparaître ne peut entretenir un commerce, fournir de l'emploi ou assurer des profits.

La libéralisation des échanges commerciaux

L'élimination progressive des barrières tarifaires et non tarifaires ainsi que de toutes les formes de subvention à l'exportation et à la production dans le cadre d'une libéralisation

des échanges commerciaux ne serait pas simplement économiquement sensée, elle aurait aussi des répercussions positives pour l'environnement en favorisant l'adoption de pratiques plus durables de production énergétique, agricole, sylvicole et industrielle. Cela pourrait libérer des ressources grâce auxquelles il serait possible d'accroître les richesses naturelles ainsi que les équipements collectifs.

La libéralisation du commerce international peut ouvrir davantage de possibilités d'exportation aux pays *industrialisés* et, si les gouvernements des nations membres de l'OCDE le veulent vraiment, accroître également les perspectives d'exportation des pays *en développement* dans des domaines où ils bénéficient d'un avantage relatif sur le plan écologique aussi bien qu'économique. Elle pourrait aussi élargir les horizons des nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est à un moment où elles en ont désespérément besoin. Toutefois, dans ce cas également, il faut s'assurer qu'elle n'amplifie pas la perte nette en forêts, sols et autres richesses naturelles fondamentales. Cela pourrait en effet facilement arriver. En fait, nombre de gens estiment que, là où des mesures n'ont pas été prises pour protéger l'environnement, la libéralisation des échanges commerciaux a eu cet effet.

Surtout, nous devons faire en sorte que les accords de libéralisation du commerce ne limitent pas la gamme des politiques grâce auxquelles on peut atteindre des objectifs environnementaux. Cette éventualité suscite une inquiétude bien réelle, et ce, pour trois raisons:

- *Tout d'abord*, certaines personnes ont avancé que, en vertu des règles du GATT, les subventions et autres stimulants destinés à faciliter l'adoption de pratiques agricoles écologiquement et économiquement saines pourraient être considérées comme des distorsions du commerce. Si cela est vrai, alors que ces stimulants tendraient pourtant à réduire les surplus ainsi que les pressions qui s'exercent pour que des subventions soient accordées à l'exportation, les règles du GATT devraient être réexaminées en fonction d'un critère essentiel: la nécessité impérative de promouvoir à l'échelle mondiale l'apparition de pratiques agricoles plus durables. Ce réexamen pourrait également s'imposer pour d'autres secteurs.

- *En deuxième lieu*, il a été dit que certaines politiques cherchant à internaliser les coûts de production externes pourraient elles aussi être perçues comme des distorsions du

commerce en vertu des règles du GATT. Une taxe ayant pour but d'amener les prix de la consommation énergétique ainsi que des produits chimiques et autres qui ont une incidence sur l'environnement à se fonder sur les coûts réels fournit un exemple de ce type de politique. Un tel point de vue pourrait réduire gravement l'efficacité de mesures qui sont prises pour faire face à une série croissante de questions planétaires. Pour freiner le réchauffement du climat mondial, nous devons en effet déployer toute une batterie de politiques pénalisant les combustibles fossiles. Il faudra notamment lever des taxes sur la consommation d'énergie et adopter diverses politiques réglementaires dont l'objectif serait d'améliorer chaque année un peu plus l'efficacité des appareils ménagers, du matériel électrique, des machines agricoles, des véhicules et des édifices. Certains pays ont d'ailleurs déjà commencé à mettre en oeuvre unilatéralement de telles mesures. Les règles qui président aux échanges commerciaux devraient les inciter à continuer dans ce sens au lieu de les décourager.

• *En troisième lieu*, l'utilisation des instruments de restriction des échanges commerciaux à des fins environnementales engendre des inquiétudes. Jusqu'à présent, de telles mesures de restriction n'ont été employées que de façon limitée afin de limiter la circulation des produits qui portent atteinte à l'environnement, par exemple les déchets et les produits chimiques dangereux, et le commerce des espèces menacées. Le Protocole de Montréal sur l'appauvrissement de la couche d'ozone a été le dernier grand exemple d'utilisation de ce genre de moyen mais nombre de gens croient qu'il ne s'agit là que de la partie émergée d'un iceberg qui grossit rapidement. Au cours des vingt prochaines années, il est possible que l'on fasse de plus en plus appel à des mesures de restriction du commerce pour faire appliquer les accords environnementaux.

Les politiques commerciales et les questions planétaires

Plusieurs types de mesures de limitation du commerce sont actuellement étudiées, depuis des restrictions très mineures jusqu'à des boycotts. Les pays qui n'acceptent pas de protéger certaines espèces océaniques, ou encore de vastes étendues de forêts et d'habitats naturels, ont été menacés de représailles. On considère en effet que ces ressources sont indispensables à la perpétuation de certaines valeurs et à la préservation du

climat planétaire ou des systèmes sans lesquels il ne pourrait y avoir de vie sur la Terre.

C'est là une question qui doit être examinée en détail et au cas par cas, et toute décision devrait être guidée par le pragmatisme plutôt que par des dogmes. Dans certaines circonstances, les instruments de restriction du commerce ne constituent peut-être pas les meilleurs moyens de réaliser un objectif environnemental. Il peut aussi arriver que des gouvernements s'en servent pour masquer des politiques de protection d'une industrie nationale non concurrentielle. Toutefois, tous les autres moyens ont été épuisés, les sanctions commerciales, ou la menace de celles-ci, forment peut-être la seule arme qui permet de faire appliquer un accord international ayant pour but de protéger une ressource que la plupart des gens tiennent absolument à préserver.

À elle seule, la persuasion suffit rarement à faire respecter des lois environnementales et elle peut s'avérer totalement inadéquate dans le cas d'accords internationaux qui ont pour but de réduire les émissions de CFC et autres gaz à effet de serre, de mettre un terme à l'exportation des déchets dangereux vers les pays en développement ou à d'arrêter le négoce d'espèces menacées. Par conséquent, les grands pays devront peut-être, dans certains cas, et en vertu d'un accord plutôt qu'unilatéralement, utiliser la menace de sanctions commerciales pour faire respecter les traités environnementaux.

L'adoption d'une convention sur le réchauffement global qui ne serait pas de pure forme offrirait à cet égard un excellent exemple. Dans la mesure où l'on négociera effectivement une telle convention et où celle-ci mettra en jeu un système de droits de pollution négociables, des taxes sur la consommation énergétique et d'autres mesures du même genre, il faudra peut-être résoudre le problème que posent ceux qui ne jouent pas le jeu en imposant des restrictions sur le commerce de certains produits réglementés avec les pays qui ne sont pas partie à la convention ainsi qu'avec les pays participants qui en violent les dispositions.

Les gouvernements devraient cesser de se quereller à propos d'un modèle périmé voulant qu'environnement et économie soient antinomiques. Ils devraient plutôt commencer à intégrer le nouveau modèle de développement durable et entreprendre de déterminer comment l'environnement, l'économie et les échanges commerciaux peuvent être amenés à se consolider

mutuellement. Le temps est venu de bâtir un système d'échanges commerciaux adapté aux réalités du XXI^e siècle.

Notes

1. MACNEILL, JIM, WINSEMIUS, PIETER ET YAKUSHIJI, TAIZO (1991) *Beyond Interdependence: The Meshing of the World's Economy and the Earth's Ecology* Oxford University Press, New York.
2. ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) "Executive Summary, Trade and Environment" C/Min (91) 10, OECD, Paris.
3. PORTER, MICHAEL (1992) *Canada at the Crossroads: The Reality of a New Competitive Environment* Gilmore Reproduction, Ottawa.
4. OCDE *op cit.*

2

Les interactions entre commerce et environnement: des questions pour l'industrie canadienne

Thomas P. d'Aquino

Thomas P. d'Aquino préside et dirige le Conseil canadien des chefs d'entreprises (CCCE), un organisme qui regroupe les chefs de la direction de 150 des plus grandes entreprises du Canada. Il a été auparavant conseiller spécial du cabinet d'avocats McCarthy & McCarthy, a géré sa propre firme de consultants, ce qui l'a amené à conseiller des clients au Canada et à l'étranger au sujet de problèmes juridiques et de questions de politique nationale et internationale, et il a également collaboré avec une firme internationale de conseillers en gestion de Londres et de Paris spécialisée dans les problèmes de stratégie commerciale. Entre 1969 et 1972, il a été conseiller spécial du premier ministre du Canada.

La question des interactions entre commerce, environnement et compétitivité préoccupe beaucoup le Conseil canadien des chefs d'entreprises (CCCE).¹ Cette question est actuellement étudiée par le Groupe de travail sur le développement durable du CCCE que président Jack MacLeod, le président et chef de la direction de Shell Canada Limitée et Adam Zimmerman, le président du conseil de Noranda Forest Inc. Le problème de la viabilité du développement est actuellement l'une des trois principales priorités du Conseil.

La relation commerce-environnement devient très vite une question sociale d'envergure mondiale qui sera bientôt un élément central des relations économiques et des échanges commerciaux internationaux. Cette question a très vite pris de l'ampleur: voilà dix ans, même dans les milieux universitaires, on parlait peu des liens entre l'environnement et le commerce international. Elle ne s'est toutefois pas placée au premier rang des préoccupations sans susciter des controverses. Certains estiment qu'il s'agit là d'une extension naturelle du débat sur la viabilité du développement. D'autres considèrent que c'est une arme prometteuse dans l'arsenal des instruments de politique commerciale, qui est actuellement en pleine transformation. D'autres encore la perçoivent comme un

catalyseur de compétitivité ou, au contraire, comme une entrave à celle-ci, comme une avenue de coopération entre le Nord et le Sud ou encore comme la fondation d'un renforcement des blocs commerciaux. Certains enfin voient là la pierre angulaire d'une réforme du droit commercial et des politiques sur les échanges commerciaux.

Pour pouvoir comprendre les diverses dimensions de cette question du point de vue des entreprises, il est nécessaire d'examiner tout d'abord quelles sont, de façon générale, les interactions entre le commerce et la viabilité du développement; la pertinence de cette question pour l'industrie canadienne; la manière dont certains des accords commerciaux en vigueur traitent les problèmes environnementaux; la question importante du lien entre le commerce et l'harmonisation des normes environnementales; le problème de la compétitivité et de la durabilité du développement et, enfin, la façon dont les politiques gouvernementales pourraient permettre de relever ces nouveaux défis.

L'interaction entre commerce et environnement

En formulant le concept de viabilité du développement, la Commission Brundtland a montré que commerce et protection de l'environnement sont des objectifs complémentaires qui sont également compatibles avec les impératifs de compétitivité industrielle. De la même façon, la libéralisation du commerce est un outil indispensable de promotion de formes de développement plus durables. Même si ce point soulève une certaine controverse idéologique, les choses sont claires: le commerce est une condition préalable indispensable à la croissance de l'économie mondiale et au progrès des pays en développement. Ces derniers cherchent de plus en plus à se procurer des devises étrangères en exportant leurs ressources naturelles. Toutefois, les politiques commerciales actuelles amènent trop souvent ces pays à fonder leur croissance sur une dégradation de l'environnement qui compromet leurs perspectives économiques à long terme. Ainsi qu'on peut le constater dans le cadre des négociations du GATT actuellement en cours en Uruguay, les pays en développement veulent pouvoir accéder plus facilement aux marchés des pays industrialisés. Il est donc probable qu'ils n'accepteront de signer des accords internationaux sur l'environnement (par

exemple sur la transformation du climat ainsi que sur la protection des forêts et de la biodiversité) que si ceux-ci donnent satisfaction aux nouvelles exigences qu'ils ne manqueront pas de présenter.

La mondialisation des échanges commerciaux et l'internationalisation croissante des questions environnementales fait que les deux séries d'objectifs politiques tendent à converger rapidement. En fait, trois grands facteurs pèsent sur la nature des échanges commerciaux dans les années quatre-vingt-dix. Le premier est une montée des barrières non tarifaires et autres formes de protectionnisme dans les pays industrialisés du Nord qui ont pourtant toujours prôné une libéralisation du commerce. Parallèlement, les pays du Sud sont de plus en plus ouverts sur le commerce et en mesure de le pratiquer, ce qui les amène à notablement réfréner les tendances protectionnistes auxquelles ils donnaient auparavant libre cours. Le deuxième facteur est l'importance croissante que prennent les investissements étrangers directs, un instrument commercial étroitement apparenté aux échanges internationaux, ce qui amène par conséquent les sociétés transnationales à jouer un plus grand rôle. Le troisième facteur est le potentiel de conflit entre les politiques commerciales et les politiques environnementales.

La relation de plus en plus étroite entre commerce et environnement présente deux aspects importants. Tout d'abord, les mesures de protection de l'environnement, qu'elles soient prises dans le cadre de règlements nationaux ou d'accords internationaux, peuvent avoir une incidence sur le flux des échanges; en fait, nombre de mesures ont directement pour but de restreindre les exportations ou les importations. Ensuite, la structure des échanges et les politiques commerciales peuvent avoir des répercussions notables du point de vue de la protection de l'environnement et déterminer si la façon dont une ressource est exploitée est ou non viable. Par exemple, nombre de politiques protectionnistes actuellement en vigueur entraînent une mauvaise gestion des ressources qui porte préjudice à l'environnement.

Ce problème retient de plus en plus l'attention puisque, à mesure que les tarifs baissent, on prête davantage attention à des formes indirectes de protectionnisme comme les subventions et les normes techniques. Les écarts dans les normes environnementales qui sont appliquées par différents États

souverains peuvent en effet créer des distorsions dans les échanges commerciaux. Le problème ne tient pas tant aux accords internationaux, dont les modalités d'application peuvent faire peser certaines restrictions sur les échanges commerciaux, mais plutôt aux règlements locaux qui, tout en ayant un objectif environnemental, avantagent également, explicitement ou implicitement, un produit local par rapport à un produit importé. Les pays en développement craignent, à juste titre, que les pays industrialisés renforcent leur réglementation environnementale de manière à protéger leurs producteurs les moins compétitifs par des barrières non tarifaires. Ce problème est d'autant plus épineux que l'on soutient parfois, comme le font fréquemment les environnementalistes, que les pays dont les entreprises ont assumé l'intégralité des coûts de la prévention de leur propre pollution devraient être libres de se protéger, par exemple avec des tarifs ou des droits compensateurs, de ceux dont l'industrie n'a pas fait le même effort.

L'incidence sur l'industrie canadienne

Cette question retient de plus en plus l'attention des entreprises canadiennes pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le commerce international revêt beaucoup d'importance pour l'économie du Canada puisque notre pays dépend lourdement de ses exportations de produits basés sur les ressources naturelles. Ensuite, le respect des normes environnementales entraîne des coûts qui ne cessent de croître, surtout dans les secteurs des ressources où le Canada n'exerce pas d'influence sur les prix, ce qui peut compromettre la position concurrentielle de ces industries. De plus, des menaces de boycott s'exercent sur certaines industries (par exemple pour les produits forestiers et la production d'Hydro-Québec) et des groupes de pression à vocation écologiste étrangers à ce pays font peser une pression internationale croissante sur le Canada pour qu'il renforce ses normes. Enfin, les entreprises canadiennes sont conscientes des perspectives d'exportation de services environnementaux et de technologie canadienne dont elles peuvent profiter.

Les exemples récents d'interaction entre le commerce international et l'environnement au Canada que nous citerons maintenant montrent bien à quel point cette question est complexe.

Premièrement, la question de la nécessité de certains

règlements est à l'origine de différences d'opinion qui sont parfaitement justifiées. Aux États-Unis, par exemple, la Environmental Protection Agency (EPA) a interdit d'utiliser l'amiante dans un certain nombre de cas. Cela a de profondes répercussions pour l'industrie de l'amiante au Québec puisque les États-Unis ont toujours été l'un de ses grands clients. Il n'existe pas de réglementation similaire au Canada. En fait, les gouvernements fédéral et du Québec sont arrivés à la conclusion que l'amiante ne pose aucun danger lorsqu'elle est correctement manipulée et ont aidé l'industrie à contester les règlements américains. La Cour d'appel des États-Unis vient d'ailleurs de reconnaître la validité des arguments canadiens.

Deuxièmement, des règlements qui ont pour but de protéger l'environnement et qui semblent traiter les produits nationaux et étrangers sur un pied d'égalité peuvent néanmoins donner naissance à des accusations de protectionnisme à cause des avantages dont jouissent certains pays par rapport à d'autres. Par exemple, des règlements promulgués récemment aux États-Unis exigent que le papier journal contienne une certaine proportion de fibres recyclées. Cela place les producteurs canadiens dans une position où ils ont plus de mal que leurs concurrents américains à vendre leur papier aux États-Unis puisqu'ils n'ont pas accès à de grandes quantités de papier journal de récupération (la «forêt urbaine»).

Troisièmement, certaines nations peuvent tenter de compenser ce qu'elles perçoivent comme une insuffisance de la réglementation environnementale ou une mauvaise gestion des ressources dans le pays exportateur. Jusqu'à ce que cette pratique soit condamnée par un groupe spécial du GATT, la loi américaine sur le Superfund imposait des taxes plus élevées sur les produits chimiques et pétroliers importés parce que les producteurs étrangers n'avaient pas à se conformer à une réglementation aussi stricte que celle qui est en vigueur aux États-Unis. Le différend qui oppose le Canada et les États-Unis au sujet des produits de bois de résineux trouve son origine dans l'impression qu'une politique provinciale a pour effet de subventionner certaines ressources forestières canadiennes.

Quatrièmement, même si toutes les nations reconnaissent l'existence de problèmes communs, les manières différentes dont elles abordent ces problèmes peuvent occasionner des distorsions dans les échanges commerciaux. Le Canada, comme nombre d'autres pays, a mis au point un système d'étiquetage

écologique pour divers produits de consommation. Comme il est très difficile de mesurer des résultats environnementaux, il est tout à fait possible que les programmes d'étiquetage ne s'appuient pas tous sur les mêmes critères alors que, en pratique, le problème environnemental est le même. Cela pourrait conduire à des différends commerciaux si un concurrent basé dans un autre pays estime que son produit mérite tout autant d'être considéré comme «écologique».

Cinquièmement, chaque fois que l'on utilise des restrictions commerciales pour faire avancer des objectifs environnementaux, on court le risque de trop en faire. La Convention de Bâle avait principalement pour objet d'empêcher que des déchets dangereux soient exportés vers des pays qui n'ont pas les moyens de les traiter adéquatement. Toutefois, l'inclusion des matières recyclables dans la définition des «déchets dangereux» et la complexité des procédures de notification ont fortement affecté les ventes à l'étranger de minéraux et de métaux recyclables de nombreuses entreprises canadiennes.

Sixièmement, le fait que le public ait l'impression que les normes environnementales sont différentes peut lourdement peser sur les échanges commerciaux. Parmi les exemples récents de cas de ce genre, on peut citer le boycott par l'Europe des produits de phoque canadiens, la menace de boycott des produits de l'industrie forestière canadienne par les consommateurs européens ainsi que les pressions qui ont été exercées aux États-Unis sur les compagnies d'électricité afin de les amener à refuser d'acheter la production d'Hydro-Québec à cause du projet «Grande Baleine»

L'environnement et les accords commerciaux en vigueur

Pour pouvoir comprendre comment cette question a évolué, il peut être utile de brièvement passer en revue la façon dont les accords internationaux en vigueur et proposés abordent actuellement le problème des interactions entre commerce et environnement.

Les problèmes environnementaux ne sont mentionnés spécifiquement nulle part dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), puisque cet accord a été conclu à une époque où le monde ne leur accordait pas autant d'attention. Il n'existe donc à l'intérieur du GATT aucun

mécanisme précis permettant de régler les difficultés que posent les barrières non tarifaires environnementales. Comme le GATT stipule que les règles doivent être appliquées de façon uniforme et sans privilégier les entreprises nationales, il n'exerce aucune influence lorsque les lois d'un pays s'appliquent de la même façon aux producteurs étrangers et nationaux. L'article XX du GATT précise que d'autres articles de l'accord peuvent être neutralisés par une loi nationale lorsque celle-ci a pour but de protéger la santé humaine, animale ou végétale ou encore de conserver des ressources naturelles. Les mesures prises en vertu de l'article XX ne doivent cependant pas faire subir de discrimination arbitraire aux importations ou constituer des barrières commerciales déguisées. De plus, l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce du GATT (Code de la normalisation) énonce une série de règles en ce qui concerne la reconnaissance des normes nationales.

En 1972, le GATT a créé un groupe de travail sur l'environnement afin de donner suite aux recommandations de la Conférence de Stockholm (Conférence des Nations Unies sur l'environnement) mais ce groupe de travail ne s'est jamais réuni. Toutefois, à la fin de 1990, il a été proposé de le réactiver et l'on s'attend à ce que les questions environnementales occupent une place de choix au programme du GATT lorsque les négociations de l'Uruguay seront terminées.

Le jugement prononcé récemment par le groupe spécial du GATT sur le différend qui opposait les États-Unis au Mexique constitue un événement particulièrement important. Les États-Unis avaient placé des restrictions sur les importations de thon en provenance du Mexique parce que les filets qu'utilisent nombre de pêcheurs mexicains piègent également des dauphins. Le Mexique a demandé au GATT de juger la question en soutenant que ces restrictions violaient les modalités de l'Accord. Le groupe spécial du GATT qui a été chargé de résoudre ce différend a reconnu que l'interdiction qui frappait les importations de thon ne pouvait être considérée comme un règlement interne et qu'il n'était pas «nécessaire» de restreindre ainsi ce commerce puisque les États-Unis n'ont pas apporté la preuve qu'ils avaient épuisé tous les moyens raisonnables d'atteindre cet objectif dans le cadre des mécanismes prévus par le GATT. On a largement estimé que ce jugement signifiait qu'un pays n'a pas le droit de restreindre une forme d'échanges pour protéger des ressources situées en dehors de son territoire.

Il a été critiqué dans bien des milieux qui considèrent que la protection de l'environnement a été sacrifiée dans l'intérêt du libre-échange. Toutefois, il reste à voir si cette décision annonce effectivement l'orientation qui sera prise à l'avenir.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) permet à chaque pays «d'adopter des règlements pour protéger la vie humaine, animale et végétale, l'environnement...». Si de telles mesures ont pour effet de limiter le commerce, elles ne sont autorisées que si l'on peut prouver qu'elles «atteignent un objectif national légitime». Les groupes spéciaux de règlement des différends qui sont institués en vertu de l'ALE ne peuvent cependant que vérifier si les lois du pays importateur ont été respectées.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) sera probablement l'un des premiers accords commerciaux complets dans le cadre duquel les problèmes environnementaux sont explicitement abordés. Le Canada et les États-Unis, suite aux critiques qui ont été formulées dans ces pays, s'efforcent d'amener le Mexique à renforcer ses mécanismes d'application des normes environnementales. Les États-Unis et le Mexique ont également convenu de procéder à un examen détaillé, dans le cadre de l'ALENA, des questions environnementales qui les opposent. Il est très possible qu'un accord complet soit signé sur ce plan. - Il est moins certain que l'on aboutisse à un accord trilatéral. Le gouvernement canadien procède à sa propre évaluation environnementale de l'ALENA mais celle-ci ne pourra être menée à terme tant que les clauses de l'accord de libre-échange ne seront pas connues plus en détail.

Les États membres de la Communauté européenne (CE) sont arrivés à un accord de principe en ce qui concerne l'élaboration de normes environnementales communes. Les progrès réalisés dans ce domaine ont toutefois été lents. Le Traité de Rome permet aux pays membres d'imposer des normes plus strictes que celles de la Commission de la Communauté européenne si les problèmes environnementaux locaux le justifient compte tenu de l'effet global de l'adoption de ces normes sur les échanges commerciaux. Un cas soulevé récemment montre comment ces règles peuvent être interprétées. La réglementation danoise exige que les bouteilles et cannettes de bière et de boissons rafraîchissantes soient consignées et instaure également un système de permis pour les nouveaux types de contenants. La Commission européenne a traîné le Danemark

devant le Tribunal de la CE en arguant qu'il s'agissait là d'une discrimination injustifiée à l'égard des producteurs étrangers. Le Tribunal a reconnu que ces mesures constituent un obstacle au commerce mais a jugé qu'elles pouvaient se justifier pour des raisons de protection de l'environnement et par le fait que cette restriction du commerce n'était *pas* disproportionnée par rapport à l'objectif final.

Les échanges commerciaux et l'harmonisation des normes environnementales

Nombre de gens soutiennent qu'il faut s'efforcer d'harmoniser les normes environnementales des différents pays afin de faire en sorte que les mesures de protection de l'environnement n'ouvrent pas en fait la porte à une forme de protectionnisme déguisé. On cherche depuis longtemps à instituer des «règles de jeu équitables» dans les relations commerciales internationales mais l'ajout d'une dimension environnementale ne facilitera pas la réalisation de cet objectif. L'harmonisation paraît être un objectif souhaitable à long terme et il s'agit probablement là de la meilleure façon d'assurer l'harmonie des relations commerciales. Ce résultat ne sera toutefois pas facile à atteindre au sein d'un ensemble de pays souverains dont les priorités, les ressources et les stades de développement sont différents. Même si l'on veut en définitive parvenir à un accord international au sujet des politiques environnementales, il faudra peut-être fixer des rythmes différents de progression vers des normes communes afin d'aider les pays en développement. C'est là en fait la conception qui a été retenue dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Il faut aussi poser une autre question importante: les normes environnementales *doivent-elles* être les mêmes dans des pays divers où les conditions environnementales sont différentes? Même si l'harmonisation constitue la meilleure façon d'aborder les problèmes mondiaux et les questions de pollution transfrontalière, tous les milieux naturels n'ont pas la même tolérance à la pollution et les problèmes locaux ne sont pas non plus identiques. Si la capacité limite de l'environnement d'un pays est plus importante, les normes devraient-elles y être les mêmes qu'ailleurs? Il est aussi possible que des pays ne perçoivent pas de la même façon la justification scientifique et

la nécessité de mesures environnementales données (voir ci-après).

La nécessité d'intégrer les questions environnementales, commerciales et de compétitivité

Le concept de viabilité du développement a jeté un jour nouveau sur la notion de compétitivité, qu'il s'agisse de celle des entreprises ou des économies nationales. Par ailleurs, de nombreux pays industrialisés ont adopté un nouveau modèle de développement à l'instigation d'entreprises qui produisent davantage de biens, de services, d'emplois et de revenus tout en réduisant leur pollution. Il est par ailleurs de plus en plus clair que les entreprises qui ont choisi de suivre des politiques privilégiant les formes de développement viables se retrouvent également placées dans une position d'avant-garde technologiquement et concurrentiellement parlant. L'intégration de considérations de préservation des ressources et de l'environnement dans les décisions d'investissement, dans la conception des produits et des procédés ainsi que dans les activités de mise en marché a conduit à une réduction régulière de la consommation des ressources et des déchets par unité de production. Cela débouche sur une augmentation du capital financier et naturel, sur de nouveaux emplois ainsi que sur une amélioration de la productivité et de la rentabilité.

Le CCCE s'est efforcé de décrire cette relation entre compétitivité et viabilité du développement dans le cadre d'un grand document d'orientation.² Il a également admis que les dirigeants des entreprises canadiennes se devaient de jouer un rôle exemplaire en adoptant une série de principes grâce auxquels leurs sociétés s'orientent vers une forme viable de développement.³ La relation entre compétitivité et protection de l'environnement est également un thème traité dans le rapport sur la compétitivité que le professeur Michael Porter a préparé pour le compte du CCCE et du gouvernement du Canada. En quelques mots, le professeur Porter soutient qu'une réglementation environnementale adéquatement formulée, qui imposerait des résultats et non pas des méthodes, pourrait inciter les entreprises à innover dans leurs produits et leurs procédés et renforcer ainsi en fait leur position concurrentielle. Cette question, ainsi que le thème d'ensemble de la compétitivité, est actuellement étudiée par le CCCE suite

à la publication du rapport Porter.

La nécessité d'adopter de saines politiques gouvernementales

Certaines personnes croient qu'une libéralisation supplémentaire des échanges commerciaux constitue une menace pour l'environnement. Elles craignent que, poussés par la crainte de la concurrence, les pays du monde alignent leurs normes environnementales sur le plus petit dénominateur commun et que les pays en développement continuent d'exploiter leurs ressources de façon effrénée pour gagner plus de devises étrangères. En définitive toutefois, ce sont les échanges commerciaux et un effort concurrentiel qui respecte les ressources qui permettront aux pays industrialisés comme aux pays en développement de poursuivre leur croissance de façon responsable. On trouvera ainsi les ressources économiques grâce auxquelles on pourra adopter des normes environnementales plus strictes, faire respecter ces normes et parvenir à des formes viables de développement. Manifestement, il faudra aussi pour cela que les gouvernements adoptent de saines politiques afin que cet objectif soit atteint grâce à une plus grande ouverture des échanges commerciaux, un environnement assaini et une compétitivité renforcée. Plusieurs politiques importantes iraient dans ce sens.

Il faudrait notamment adopter des normes environnementales scientifiquement saines en n'oubliant pas que l'on doit procéder avec prudence lorsqu'il n'est pas encore possible de bien cerner les risques. Il faudrait aussi élaborer des normes environnementales qui soient fondées sur des résultats, encouragent l'industrie à innover et lui laissent une grande latitude dans les moyens à prendre au lieu de la contraindre à choisir des procédés en particulier.

Il faudrait s'appuyer davantage sur les mécanismes du marché pour amener aussi bien les producteurs que les consommateurs à modifier leur comportement et pour s'assurer que les objectifs environnementaux sont efficacement atteints. À cet égard, il serait particulièrement nécessaire que le gouvernement n'intervienne plus sur le marché comme il le fait actuellement puisqu'il retarde ainsi l'avènement de formes viables de développement, par exemple en accordant certaines subventions à l'agriculture ainsi qu'aux secteurs de l'énergie, des transports

et de la mise en valeur des ressources hydrauliques.

Si l'on veut que le commerce international soit un des moteurs de la croissance économique et du progrès social dans les pays les moins développés du monde, il faudrait libéraliser davantage la politique commerciale. Pour ce faire, on devra mener à bonne fin les négociations du GATT qui sont en cours en Uruguay; réformer les politiques agricoles qui favorisent le protectionnisme dans les pays industrialisés et encouragent une utilisation non viable des terres dans les pays en développement; et progresser davantage vers l'adoption de règles communes en matière d'investissement, de propriété intellectuelle et de subventions.

Le GATT devrait continuer de promouvoir une libéralisation supplémentaire des échanges commerciaux. Il ne peut devenir un accord de protection de l'environnement. Il faudrait plutôt chercher à minimiser les entraves au commerce qu'engendrent des règlements promulgués à d'autres fins, par exemple en favorisant une harmonisation des objectifs environnementaux.

Il serait également bon que le GATT prévoie un mécanisme permettant de régler les différends qui surviennent lorsque des politiques environnementales et commerciales s'opposent. Les mesures prises devraient être évaluées en fonction de quatre principes. Il faut tout d'abord appliquer le principe de transparence pour s'assurer que les répercussions en matière d'échanges commerciaux seront clairement identifiées. Il faut ensuite respecter le principe de légitimité qui veut que les normes environnementales soient scientifiquement saines. Le troisième principe est celui de la proportionnalité, qui fait que les restrictions frappant les échanges commerciaux ne doivent pas être plus sévères que ce qui est absolument nécessaire pour réaliser un objectif environnemental donné. Enfin, le quatrième principe, celui de la subsidiarité, veut que l'on s'efforce, dans toute la mesure du possible, de parvenir aux objectifs environnementaux sans faire appel à des mesures qui limitent les échanges commerciaux.

Les négociations multilatérales visant à élaborer des conventions internationales fournissant un cadre global pour l'élaboration de normes nationales constituent la meilleure façon d'aborder les problèmes environnementaux planétaires. Dans le cadre de ce processus de négociation, il faudrait donc élaborer un accord énonçant des objectifs environnementaux généraux et formuler des critères communs permettant de

juger si les conventions sont respectées. Les normes ne devraient pas être appliquées de façon discriminatoire à l'échelle nationale et elles devraient rester conformes aux principes de transparence et de traitement national retenus par le GATT.

Il n'est probablement pas possible d'harmoniser complètement les normes environnementales et cela pourrait même être inutile puisque les problèmes environnementaux ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Les efforts d'harmonisation des normes devraient porter essentiellement sur les problèmes planétaires (par exemple la transformation du climat et l'affaiblissement de la couche d'ozone). Au début, il sera difficile de parvenir à un consensus général et les différences de vue seront particulièrement prononcées entre les pays industrialisés et les pays en développement. Il faudra par conséquent peut-être procéder par région, dans le cadre d'une démarche ascendante qui commencerait par les pays ayant atteint des niveaux similaires de développement, c'est-à-dire la Communauté européenne et les pays de l'OCDE. Comme on l'a fait pour le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, on pourrait s'efforcer de fixer des normes communes en laissant aux pays en développement plus de temps pour les respecter. Dans de tels cas, il serait peut-être préférable de fixer des exigences essentielles en les complétant par des mesures qui seraient assujetties au principe de reconnaissance mutuelle. C'est là la démarche qu'a recommandée la Conférence mondiale de l'industrie sur la gestion de l'environnement (CMIGIEII) qui s'est tenue à Rotterdam en 1991.

Les problèmes régionaux de pollution transfrontalière nécessiteront une collaboration étroite entre les pays concernés et les normes pertinentes devront peut-être être harmonisées. Dans d'autres cas, par contre, les parties à l'accord devraient plutôt rapprocher leurs manières d'aborder les questions environnementales, surtout en ce qui concerne le choix des objectifs généraux et des démarches communes, en laissant suffisamment de place aux différences pour tenir compte des conditions locales.

L'un des grands principes de la démarche commune devrait être qu'il faut s'appuyer davantage sur les forces du marché pour protéger l'environnement. Il faudrait tenter de faire payer tout le monde pour les émissions, les effluents et les déchets qui trouvent leur origine dans l'activité économique. Pour cela, il

faudrait moins insister sur l'harmonisation des normes et préférer plutôt adopter une base commune de calcul des frais à imposer à ceux qui utilisent l'environnement.

Le gouvernement tout comme l'industrie a le devoir d'aider les pays en développement à acquérir les techniques et les produits et à ouvrir les marchés grâce auxquels ils pourront viabiliser leur développement. Il faudrait pour cela favoriser une coopération technique qui profite aux deux parties et élaborer des politiques qui encouragent l'investissement étranger direct, les co-entreprises et les partenariats. La protection de la propriété intellectuelle devrait être une priorité puisque cela stimulerait le transfert de techniques concurrentielles sur des bases commerciales. Il faudrait également trouver des moyens novateurs de partager le personnel, le matériel, l'équipement et les techniques non concurrentielles et aussi d'assurer une formation.

Les entreprises des pays industrialisés pourraient collaborer avec des sociétés issues de pays moins avancés dans le but de former des compétences et de mettre au point des techniques de gestion et aussi de faire adopter des méthodes d'exploitation plus saines. Des mécanismes originaux comme le fonds mis sur pied dans le cadre du Protocole de Montréal ou le Fonds pour l'environnement mondial de la Banque mondiale constituent par ailleurs des exemples intéressants de la manière dont on peut financer les transferts technologiques qui contribuent à l'assainissement de l'environnement.

Conclusion

La question des interactions entre commerce international et environnement est cruciale pour le Canada. Pour les entreprises de ce pays, elle est essentielle. Nombre des industries fondamentales du Canada sont particulièrement vulnérables et pourraient être fortement touchées. Les dirigeants de l'industrie, avec l'aide des gouvernements, devront faire un énorme effort pour participer au débat et à l'élaboration des règles. S'ils y parviennent, la situation peut, dans une large mesure, évoluer en leur faveur. S'ils échouent, il n'est pas douteux qu'elle prendra une tournure contraire à leurs intérêts.

Notes

1. Les opinions exprimées dans ce chapitre sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du CCCE.
2. CONSEIL CANADIEN DES CHEFS D'ENTREPRISES (1992) «Vers un avenir durable et compétitif» (Ottawa).
3. CONSEIL CANADIEN DES CHEFS D'ENTREPRISES (1992) «Principes d'entreprise pour un avenir durable et compétitif» (Ottawa).

B

Le point de vue des intervenants

3

Le point de vue du secteur des ressources

Adam H. Zimmerman

Adam H. Zimmerman, FCA, est président du conseil et chef de la direction de Foresterie Noranda Inc. et président de l'institut CD Howe depuis 1990. Il a commencé sa carrière au sein de Noranda en 1958 comme contrôleur adjoint et a occupé divers postes au sein de cette société, et notamment celui de président et chef de la direction. Il est membre du conseil d'administration de plusieurs sociétés dont la Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie; les Aliments Maple Leaf; Southam Inc. et la Banque Toronto-Dominion. Il a étudié au Ridley College, au Collège royal de la marine du Canada et à l'Université de Toronto et siège au sein du Conseil des gouverneurs du Ridley College depuis 1987.

La manière dont l'industrie des ressources réagit aux obligations environnementales qui lui sont imposées présente nombre d'aspects positifs. Il est remarquable qu'au Canada, et ce fait est peut-être unique parmi les pays industrialisés, les ressources naturelles du pays restent la propriété de la population. Pour l'essentiel, elles appartiennent aux provinces qui les louent aux exploitants. Cela crée des circonstances qui diffèrent profondément de celles qui prévalent dans nombre de pays où les ressources naturelles sont la propriété d'intérêts privés. La situation que l'on retrouve au Canada n'est sans nul doute pas toujours avantageuse mais elle conduit effectivement à un partage de responsabilité.

Parce qu'elles les louent à un propriétaire mais aussi pour bien d'autres raisons, les entreprises qui exploitent les ressources naturelles ne peuvent agir qu'avec l'assentiment de l'État. Malgré le portrait qu'en tracent les médias, les exploitants ne sont pas là pour réaliser des profits rapides, mais il est cependant vrai que, dans le passé, beaucoup d'entreprises d'exploitation des ressources naturelles ont été gérées avec trop d'insouciance. Les gens pensaient que ce qui était rejeté dans les cours d'eau disparaissait, que les buissons coupés repoussaient automatiquement et que l'on pouvait entasser sans conséquence

les résidus miniers. De tels comportements paraissaient auparavant naturels et, même si certains exploitants ne se sont pas montrés suffisamment responsables, c'était là dans l'ensemble quelque chose que la société permettait et même qu'elle imposait. En fait, dans son éternelle quête d'emplois, l'État s'est empressé de promouvoir l'exploitation des ressources au Canada, parfois de façon irréfléchie.

La négligence est maintenant chose du passé. Les exploitants savent qu'ils sont astreints à un régime très strict, quel que soit l'endroit où ont lieu leurs activités. Ils sont surveillés non seulement par ceux à qui il incombe de le faire mais aussi par des quasi «comités de salut public» qui s'intéressent à ce qu'ils font.

À l'heure actuelle, une des grandes difficultés des exploitants est que, même s'ils savent dans certains cas comment résoudre les problèmes, ils n'ont pas toujours les moyens financiers nécessaires. Le marché ne s'est pas encore véritablement adapté à une exploitation écologiquement saine des ressources. On dit parfois dans ce domaine qu'il n'y a pas de pénurie, seulement des prix trop élevés. Aujourd'hui, il est tout à fait possible qu'il n'y ait pas suffisamment de ressources pour faire tout ce que la société voudrait que les exploitants fassent mais les prix n'ont pas encore réagi en conséquence. Pourtant, malgré cela, l'industrie canadienne des ressources naturelles a dans bien des cas répondu aux craintes formulées au sujet de l'environnement de façon positive et constructive en se plaçant même à l'avant-garde des progrès en la matière.

Une première initiative a consisté à construire de grandes usines de pâtes au bord de cours d'eau vers le milieu des années soixante. Ces usines ont été équipées de ce qui était alors le matériel le plus avancé au monde. Elles respectaient bien davantage l'environnement que toute autre installation du genre ailleurs sur la planète et, dans une large mesure, il en va toujours ainsi. On est arrivé à ce résultat grâce à une intéressante relation de symbiose qui lie les propriétaires, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Tous ensemble, ils ont fixé un objectif raisonnable que l'on a réussi à atteindre grâce à une série de règles fonctionnelles. Même si l'on a en général l'impression que les usines de pâtes sont des installations dégoûtantes qui vomissent les poisons, nombre des usines canadiennes figurent parmi celles qui font le plus pour respecter l'environnement.

La *deuxième* initiative de ce type a été la tenue, en 1980, du Congrès de la forêt, qui a été organisé par l'Association canadienne des producteurs des pâtes et papiers et le Syndicat international des travailleurs unis du bois. C'était là la première fois que syndicat et patronat collaboraient de cette façon. Tous ceux qui gagnent leur vie grâce à la forêt ont été invités à cette conférence qui avait pour but de faire le point sur l'état des forêts canadiennes. Les intervenants ont reconnu que l'on était parvenu à un dangereux niveau d'exploitation de la forêt naturelle. Il fallait que les efforts se reportent dorénavant sur les plantations et l'industrie devait réagir. Bien des choses ont été faites après cette conférence et l'état de santé de la forêt canadienne ne cesse maintenant de s'améliorer. Les Canadiens plantent deux fois plus d'arbres qu'ils n'en coupent et la superficie des terres insuffisamment reboisées va en diminuant. En moyenne, la forêt se porte bien, même si certains endroits posent problème. Cela tient aux initiatives prises par l'industrie.

Le cas des pluies acides est le *troisième* exemple de ce que l'on a pu faire. Cette fois-là, le public a lancé le mouvement, les gouvernements ont réagi et l'industrie a coopéré. À l'heure actuelle, les émissions effectives de SO_2 ont considérablement diminué même si de grandes quantités d'acide sulfurique se trouvent encore en suspension dans l'air.

Le problème des dioxines a été résolu de façon identique. La réaction de l'industrie canadienne de l'exploitation forestière face à ce problème a réellement été remarquable. En l'espace d'un an, les émissions de dioxines ont été réduites de moitié. Le problème est maintenant bien maîtrisé.

Le *quatrième* et dernier exemple de réaction de l'industrie à un problème environnemental, celui du recyclage, montre véritablement que les choses peuvent fort bien se passer. La sidérurgie canadienne a depuis longtemps lancé des programmes complets de recyclage et l'industrie de l'exploitation sylvicole commence maintenant à suivre la même voie. Elle y a trouvé un avantage économique aussi bien qu'écologique. L'utilisation du papier de récupération comme matière première, en plus de permettre certaines économies, réduit également la pression qui s'exerce sur le milieu naturel.

Lors de la Conférence mondiale de l'industrie sur la gestion de l'environnement (CMIGEII) qui a eu lieu en 1991 à Rotterdam, bien des gens demandaient ce qu'il faut faire: qu'est-ce qui est important, qu'est-ce qui l'est moins et qu'est-ce qui pourrait

l'être? Les représentants de diverses organisations environnementales ont recommandé que les entreprises prennent certaines mesures. Les initiatives positives de l'industrie canadienne ont permis aux habitants de ce pays de pouvoir affirmer, avec une certaine fierté et sans crainte d'être contredits, qu'ils faisaient tout ce qu'il fallait faire. En fait, il a semblé que le Canada occupait véritablement une position d'avant-garde.

La sensibilisation aux questions écologiques des dirigeants d'entreprise a été une autre forme d'évolution positive. À l'heure actuelle, la direction d'une société bien gérée, Noranda par exemple, compte en son sein un responsable de l'environnement (par exemple un premier vice-président) qui a la charge de l'ensemble des questions d'évaluation et de minimisation des problèmes environnementaux. Des études environnementales sont effectuées dans toutes les installations. Un comité environnemental a été constitué au sein de notre conseil d'administration et la société publie un rapport environnemental. En d'autres termes, l'entreprise gère les questions environnementales de façon complètement transparente, elle est fière de ses résultats et elle acceptera toute l'aide constructive qu'on lui propose.

Pourtant, malgré cette évolution positive, les règles du jeu n'ont pas encore été rendues équitables à l'échelon international. Il y a à cela plusieurs raisons dont la plus importante est probablement le contraste entre les conditions qui règnent dans les pays industrialisés et dans les pays en développement.

Par exemple, lors de la première Conférence mondiale de l'industrie sur la gestion de l'environnement, qui a eu lieu à Versailles, un homme qui disait venir d'Éthiopie a déclaré, à l'occasion d'une discussion de la contribution des fonderies aux pluies acides, qu'il était intéressant que les gens du Nord veuillent rendre leurs fonderies moins polluantes mais que *lui* souhaitait plutôt en construire davantage. Trop de gens meurent dans son pays et il était arrivé à la conclusion que des fonderies supplémentaires contribueraient à améliorer leur sort. Un contraste aussi tranché montre quelle différence il peut y avoir entre les mesures que les pays industrialisés peuvent prendre et les possibilités qui sont ouvertes à des pays qui se battent littéralement contre la famine.

La notion d'équité dans les règles du jeu fait indubitablement l'objet d'une réflexion et l'on espère que des progrès substantiels

seront réalisés sur ce plan suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui a eu lieu à Rio de Janeiro en juin 1992. Il manque actuellement une base de référence uniforme. Dans bien des domaines, il n'existe pas de critères de mesure. On ne sait pas ce qui est important. De plus, la technologie a modifié la définition de l'insignifiance. Voilà quelques dizaines d'années, on mesurait les polluants en parties par million; en 1965, on était passé aux parties par milliard; on en est maintenant aux parties par trillion.

Le troisième grand problème international, après la diversité des conditions qui règnent dans les différents pays et l'absence de données de référence, est la nécessité d'utiliser les meilleures techniques disponibles dont le coût est économiquement acceptable. Ce coût varie selon les pays et l'on ne considère généralement pas que ce qui est bon au Canada vaut également en Espagne, au Brésil ou en Suède.

La question du financement est le quatrième problème qui se pose dans ce domaine de la protection de l'environnement. Actuellement, les entreprises qui exploitent les ressources naturelles se trouvent en très mauvaise posture et elles ne disposent tout simplement pas des ressources financières nécessaires. Même si tout l'argent qui peut être libéré dans les entreprises est consacré à faire ce que réclament les puristes de l'environnement, il n'y en a tout simplement pas assez même pour des activités normales d'entretien.

Ceci nous ramène à la question du prix des produits. À l'heure actuelle, la pâte sans chlore et le papier recyclé ne commandent pratiquement aucun supplément. Le mécanisme d'établissement des prix n'a pas atteint le point où les membres responsables de la société sont effectivement prêts à payer davantage pour des produits écologiquement supérieurs. La société Loblaws peut confirmer que ses produits verts ne se vendent bien que dans les magasins qui sont fréquentés par des gens aisés. Cela donne à penser que nombre de gens ne sont pas encore prêts à faire un sacrifice financier pour l'environnement.

Enfin, il faut évoquer le problème de la relation entre l'environnementalisme et la compétitivité. Lorsque des pays décident de ne pas gérer leurs ressources naturelles de la même façon et d'en établir le prix sur des bases différentes, ils se placent dans une situation qui les défavorise économiquement. Il est donc clair qu'il faut absolument faire en sorte que les

règles du jeu soient équitables. Sur le plan de la protection de l'environnement, le Canada est à l'avant-garde des choses. Si l'on ne veut pas que la compétitivité canadienne en souffre trop, il ne faudrait pas qu'il prenne trop d'avance sur les autres.

4

Le point de vue des industries de l'environnement

Guy Saint-Pierre

Guy Saint-Pierre est président et chef de la direction du groupe SNC Inc. de Montréal depuis 1989. Il a occupé avant cela des fonctions similaires au sein des Minoteries Ogilvie Limitée. M. Saint-Pierre a par ailleurs tenu des charges politiques au sein du gouvernement du Québec, et notamment celle de ministre de l'Éducation et de ministre de l'Industrie et du Commerce. Il est membre du conseil d'administration d'un certain nombre de sociétés, et notamment du Conference Board du Canada, de Suncor Inc., de la corporation ESSROC, du groupe d'assurance Commerce, de la Banque Royale du Canada, du groupe SNC Inc. et de GM Canada Limitée. Il détient un baccalauréat en génie civil de l'Université Laval ainsi qu'un DIC et un MSc de l'Université de London.

La nécessité de parvenir à une forme viable de développement est le principe fondamental autour duquel s'articulait le message contenu dans le rapport de la Commission Brundtland. Or, pour viabiliser le développement, il faut, pour l'essentiel, réaliser un équilibre entre développement économique et protection de l'environnement.

La remise en état de l'environnement n'est pas simplement un objectif à atteindre, c'est aussi un défi qui ouvre de vastes perspectives au Canada. L'industrie environnementale est l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie canadienne. Elle est appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans le cadre des efforts qui sont déployés pour permettre au Canada de s'implanter sur des marchés internationaux hautement concurrentiels et de s'y assurer une position solide.

L'industrie canadienne de l'environnement emploie quelque 150 000 personnes directement et indirectement et réalise un chiffre d'affaires compris entre 7 et 10 milliards de dollars par an. Une étude effectuée récemment par Peat Marwick, Stevenson & Kellogg indique que la protection et la conservation de l'environnement en Amérique du Nord représentent un marché total de plus de 100 milliards de dollars, soit un peu

moins que l'ensemble de l'industrie aéronautique et aérospatiale nord-américaine (l'un des principaux secteurs industriels du continent). En dollars constants, cette industrie croît à un rythme de 7,5% par an, par rapport à 2 à 3% pour l'aéronautique et l'aérospatiale.

L'augmentation des coûts de l'énergie et les progrès technologiques qui accroissent l'efficacité énergétique des équipements industriels ont amené nombre d'entreprises à satisfaire aux critères de réduction de la pollution les plus stricts. Beaucoup de sociétés ont en effet découvert que les efforts qu'elles déploient pour respecter davantage la nature n'ont porté préjudice ni à leur productivité ni à leur compétitivité. L'évolution des systèmes de gestion ainsi que les investissements qui ont été faits dans la modernisation des usines et de l'équipement ont en effet amélioré leur rendement économique tout en offrant également des avantages environnementaux.

La question de la viabilité du développement a aussi d'importantes répercussions en ce qui concerne les investissements faits au Canada et les échanges commerciaux de ce pays. Les sociétés qui utilisent des procédés de fabrication qui altèrent peu l'environnement acquièrent en effet souvent un avantage sur les marchés, ce qui fait que les entreprises canadiennes seront inexorablement conduites à améliorer leurs résultats environnementaux pour pouvoir préserver de bonnes relations commerciales avec leurs partenaires étrangers ainsi qu'une position solide sur les marchés mondiaux.

L'industrie de l'environnement promet d'être l'un des marchés les plus actifs des années quatre-vingt-dix. Selon le rapport Brundtland:

«En lui-même, le processus de changement est une restructuration dynamique qui suppose une forte activité économique. Nous devons promouvoir des techniques qui consomment peu d'énergie. Nous devons également investir dans nos infrastructures pour pouvoir adopter un nouveau modèle d'activité. Par conséquent, le secteur privé, les syndicats et les gouvernements devraient se rendre compte que ces changements qu'il faut apporter ouvriront de vastes perspectives du point de vue de l'investissement et de l'emploi.»

Les entreprises et les entrepreneurs canadiens ne manquent pas d'occasions de mettre au point et de commercialiser de nouvelles techniques environnementales. Pour atteindre la

rentabilité tout en respectant la nature, il faut pouvoir s'appuyer sur de bonnes capacités techniques et une excellente qualité de gestion, deux aspects qui ont fait la réputation de l'industrie canadienne du génie-conseil dans le monde. C'est là un atout précieux pour ce qui est de réaliser nos objectifs environnementaux.

Le marché environnemental en Amérique du Nord: aperçu général

Une étude complète des perspectives commerciales de l'industrie environnementale en Amérique du Nord a été effectuée en 1991 par la firme Richard K. Miller and Associates.¹ Selon cette étude, l'industrie de la lutte contre la pollution et de la gestion des déchets réalise un chiffre d'affaires de plus de 100 milliards de dollars. De plus, on s'attend à ce qu'elle connaisse une croissance rapide dans les dix ans à venir puisque les gouvernements comme les entreprises augmenteront notablement leurs dépenses dans ce domaine (voir l'annexe 1 à la fin de ce chapitre).

De nombreux secteurs industriels ont par ailleurs été touchés par l'intégration des préoccupations environnementales, et notamment les industries de l'épicerie, de l'automobile et de la construction. Pratiquement tous doivent maintenant tenir compte des considérations environnementales. Pour la plupart d'entre eux, celles-ci constituent d'ailleurs des perspectives commerciales à exploiter et, à l'avenir, considérations environnementales et questions commerciales seront de plus en plus intégrées à mesure que les gens comprendront mieux les interactions entre l'environnement et l'économie. Dans le milieu naturel, il existe un lien vital permanent entre l'eau, la terre, l'air, la flore et la faune. Or, plus de la moitié de la richesse économique de l'Amérique du Nord est fondée sur des activités d'exploitation des ressources naturelles. Par conséquent, on ne devrait pas se surprendre que ces liens se retrouvent dans le contexte économique.

Il est certain que l'industrie de l'environnement sera le secteur commercial le plus dynamique des années quatre-vingt-dix. Il créera des emplois de haute technologie exigeant des connaissances avancées. Il donnera naissance à de nouvelles occasions d'investissement et de commerce international. Il fera apparaître de nouvelles entreprises et, surtout, il

contribuera à la protection du milieu naturel.

Tout comme les années quatre-vingt ont vu proliférer les produits «légers» conçus pour satisfaire des consommateurs qui attachent de plus en plus d'importance à leur santé, les années quatre-vingt-dix seront une décennie de produits «verts» conçus, emballés et vendus avec une forte saveur écologique. Une enquête effectuée par le groupe Michael Peters au sujet de l'attitude des consommateurs à l'égard de l'environnementalisme a constaté que 89% des 1 000 Américains interrogés se soucient de l'incidence environnementale des produits qu'ils achètent et que 78% d'entre eux étaient prêts à payer jusqu'à 5% de plus pour un produit emballé avec des matériaux recyclables ou biodégradables.

La force de l'industrie de l'environnement tient au fait qu'il existe un grand nombre d'éléments qui stimulent le marché. Les plus puissants sont les lois toujours plus nombreuses qui ont été adoptées au sujet de la gestion des déchets et de la lutte contre la pollution. Le «mouvement vert», c'est-à-dire l'importance accrue que l'on accorde maintenant à la protection de l'environnement en Amérique du Nord et dans le monde, est une autre force qui agit puissamment dans ce sens. L'industrie de la gestion des déchets tire son dynamisme de la réduction de la capacité d'accueil des décharges et de l'augmentation radicale du coût de l'évacuation des déchets qui est survenue récemment. De plus, des peines de prison sanctionnent maintenant les dirigeants et les administrateurs de sociétés qui contreviennent aux lois environnementales. Enfin, les entreprises se soucient de leur image publique et déboursent des sommes énormes pour éviter l'embarras que leur vaut le fait d'être publiquement désignées comme des grands pollueurs.

Les tendances actuelles et les orientations nouvelles

En Amérique du Nord, les industriels dépensent chaque année plus de 100 milliards de dollars en matériel et mesures de lutte contre la pollution. Il n'a toutefois pas encore été répondu à la question suivante: pourquoi le rendement du capital investi est-il aussi faible et que peut-on faire pour que les mesures de lutte contre la pollution donnent de meilleurs résultats?

Pour mieux comprendre de quelle façon l'on est arrivé à ce point critique, il faut examiner comment l'Amérique du Nord conçoit depuis toujours la gestion des déchets. Souvent baptisée

inéthode du «bout du tuyau», cette manière de procéder se concentre exclusivement sur le traitement des déchets aux points où ils sont évacués dans l'environnement. Même si elle est souvent efficace et demeure largement utilisée, cette méthode présente deux inconvénients majeurs.

Tout d'abord, la méthode du «bout du tuyau» ne permet dans bien des cas que de transférer des polluants d'un milieu (l'air, l'eau, la terre) à un autre. De plus, le traitement ne rend pas toujours les déchets acceptables d'un point de vue environnemental. Il peut très bien uniquement éliminer certaines caractéristiques nocives.

Ensuite, la méthode du «bout du tuyau» ne s'appuie pas sur une conception intégrée de la gestion des déchets. En se concentrant exclusivement sur le traitement de déchets qui ont déjà été produits, cette manière de procéder amène souvent les entreprises à ne pas voir toute la gamme des possibilités de réduction des déchets que présentent les activités ordinaires de traitement et d'ingénierie. De telles possibilités n'existent pas seulement pour les déchets dangereux mais aussi pour les déchets solides et les «détritus industriels» ainsi que pour les eaux usées et les gaz rejetés dans l'atmosphère, qui sont souvent négligés ou considérés comme des sous-produits inévitables des procédés de fabrication.

On ne peut ignorer le problème que pose la gestion des déchets. L'État, les industriels et les associations commerciales (y compris la National Association of Manufacturers et la Chemical Manufacturers' Association aux États-Unis) estiment qu'il est temps de changer d'orientation. Ils prônent collectivement une conception révolutionnaire de la gestion des déchets baptisée «minimisation des déchets» ou «prévention de la pollution».

La croissance de l'industrie a été si rapide que la définition même du rôle que doit jouer une société d'experts-conseils en environnement connaît une transformation majeure. À l'heure actuelle, les consultants en environnement doivent pouvoir viser plus que les simples études de faisabilité. Deux secteurs distincts de la consultation environnementale verront le jour durant les années quatre-vingt-dix: les très grandes entreprises (20 ou 30 d'entre elles) et les sociétés qui exploitent des créneaux spécialisés. Certaines entreprises qui n'ont jamais offert de services de conseil en environnement mais qui travaillaient dans d'autres domaines du génie, par exemple l'aménagement

des terres, s'efforcent actuellement de se tailler une place sur le marché. Pour répondre à la demande, les grandes sociétés offrent toute une gamme de services qui vont de la planification et de la conception à la gestion des travaux de construction. Dans le domaine des déchets dangereux, les experts considèrent que les firmes d'experts-conseils seront particulièrement incitées à s'orienter vers les techniques d'assainissement et que cela les amènera à s'occuper non seulement de la conception des installations mais aussi de leur construction. Les clients du secteur privé seront par ailleurs de plus en plus portés à faire affaire avec des sociétés qui fournissent une gamme de services complète.

Le domaine des services-conseils en environnement doit aussi relever le défi de la mondialisation. Les firmes européennes sont de plus en plus présentes et concurrentielles en Amérique du Nord. Simultanément, les entreprises américaines étendent leurs activités à l'étranger et le marché de Taïwan est perçu comme particulièrement prometteur. Il existe également des possibilités ponctuelles en Europe.

Les États-Unis sont en avance sur la plupart des autres pays sur le plan des mesures de protection de l'environnement. Cela ouvre aux Américains d'énormes perspectives sur le marché mondial; à elle seule, l'Europe de l'Est pourrait fournir suffisamment de débouchés pour occuper les dix prochaines années. Les pays de la ceinture du Pacifique, quant à eux, accorderont également dans un proche avenir des contrats de nettoyage se chiffrant en centaines de millions de dollars. Toutefois, nombre de sociétés ne parviendront pas à survivre sur les marchés mondiaux parce que les règles fondamentales y sont différentes. Les sociétés qui s'y maintiendront seront celles qui auront su se mondialiser en faisant davantage de place à des intérêts étrangers au sein de leur conseil d'administration et en s'efforçant de mieux comprendre les considérations politiques ainsi que les règles bancaires et fiscales locales (voir annexe 2 à la fin du chapitre). De plus, l'accent qui est maintenant placé sur la minimisation des déchets et sur la prévention de la pollution engendre une demande pour les services de consultants qui comprennent les procédés industriels. Cette demande favorise maintenant davantage les compétences dans les étapes industrielles initiales que la familiarité avec la méthode du «bout du tuyau».

L'entreprise pleinement intégrée s'inscrit donc dans la

tendance de l'avenir. Les sociétés industrielles préfèrent que le moins d'entreprises possibles s'occupent de leurs effluents et se familiarisent avec leurs procédés de production puisqu'elles estiment qu'il est plus facile de répartir les coûts et les responsabilités lorsqu'une firme assure un service complet. Une société qui fournit uniquement de l'équipement, des services de laboratoire ou des conseils en environnement ne connaîtra probablement pas le succès d'ici cinq ans. Il se pourrait plutôt que, pour faire affaire sur ce marché, il faille obligatoirement proposer à l'avenir une gamme complète de services, y compris le traitement et l'évacuation (voir l'annexe 3 à la fin de ce chapitre).

Selon John Naisbitt², même si la récession a fait disparaître un certain nombre d'emplois sur le continent, une poignée d'industries continuent d'offrir des perspectives de carrière à ceux qui ont la formation nécessaire et les années quatre-vingt-dix, la «décennie de l'environnement», créeront une extraordinaire diversité de possibilités supplémentaires, dans les domaines techniques comme dans les autres. Trois secteurs en particulier ne manqueront pas de fournir du travail dans les années quatre-vingt-dix: l'informatique, les soins de santé et les services environnementaux. Toxicologues, pharmacologues, biochimistes, géologues et spécialistes du génie civil et chimique seront en demande, tout comme les professionnels de la gestion des déchets chimiques ou dangereux, les hygiénistes du travail, les spécialistes de la prévention des maladies et des accidents professionnels, les hydrologues, les avocats connaissant bien les lois environnementales et les spécialistes du recyclage.

Les lois sur le recyclage, par exemple, conduiront à la création d'une masse d'emplois. Aux États-Unis, la Environmental Protection Agency vise une réduction de 25% au cours des deux prochaines années des quantités de détritits amenés dans les décharges. En Californie, un État qui souhaite aller plus loin dans cette voie, les règlements promulgués par l'État exigent que les quantités de détritits évacués dans les décharges soient réduites d'un quart d'ici 1995 et de moitié d'ici l'an 2000. Pour réaliser de tels objectifs, il faudra augmenter dans des proportions radicales le nombre de techniciens et d'ouvriers et, alors que les efforts de recyclage se multiplient, les entreprises cherchent donc à recruter des spécialistes capables de concevoir des emballages environnementalement acceptables.

Les craintes de plus en plus grandes que suscite la pollution

de l'air à l'intérieur des édifices donneront naissance à toute une gamme de possibilités de carrière pour des professionnels formés à la chimie, à la biologie, à la microbiologie, au fonctionnement des systèmes de chauffage et de climatisation, à l'architecture et à la planification des conditions qui règnent à l'intérieur des bâtiments. Par ailleurs, les besoins en spécialistes des catastrophes environnementales, des déchets toxiques et de l'assainissement de l'air, de l'eau et des sols augmentent de 25% par an. Un seul programme fédéral américain, la campagne de nettoyage des centrales nucléaires que mène le ministère de l'Énergie, créera de 20 000 à 25 000 emplois au cours des 30 prochaines années.

Les techniciens ne seront pas seuls à avoir du travail: l'industrie de l'environnement et le mouvement écologiste auront besoin de comptables et de spécialistes des ressources humaines ayant une expérience du domaine, de rédacteurs compétents pour préparer des rapports, de professionnels de la mise en marché pour vendre les produits environnementaux et trouver de nouveaux clients ainsi que de conducteurs de camion et d'opérateurs de chariot élévateur pour les travaux à faire dans les décharges.

L'industrie canadienne de l'environnement

Le marché de la protection de l'environnement met en jeu un grand nombre de biens et de services. On peut classer ceux-ci en quatre grandes catégories (voir l'annexe 4 à la fin de ce chapitre) présentant chacune des défis et des possibilités qui leur sont propres. Ces catégories sont les techniques, les biens et les services qu'emploie l'industrie pour protéger l'environnement; les techniques, les biens et les services polyvalents ayant de nombreuses applications, entre autres dans le domaine de la protection de la nature; les procédés industriels non polluants auxquels on peut faire appel pour protéger l'environnement; les services et biens de consommation qui ne sont pas écologiquement nocifs.

Ce marché dépend presque totalement de la réglementation qui est en vigueur et sa croissance est dans une large mesure fonction des nouvelles normes et nouveaux règlements qui sont adoptés. Il augmente actuellement d'environ 5 à 7% par an en dollars constants et cette croissance sera régulière. Les municipalités, les principaux clients potentiels, achètent quelque

2 à 2,5 milliards de dollars par an de biens et de services. L'industrie des pâtes et papiers constitue un autre créneau important, surtout en ce qui concerne le traitement des eaux usées. Dans ce marché, les critères d'achat clés sont la capacité technique et le prix.

Dans un rapport datant de 1991 que Ernst Young a préparé pour le compte de Industrie, Sciences et Technologie Canada, on a estimé que le marché des biens et services liés à la protection de l'environnement représente de 5 à 7 milliards de dollars par an. Ces chiffres n'englobent que les biens et services acquis sur le marché libre, ils ne comprennent pas les services «gratuits», par exemple les analyses effectuées pour le compte du gouvernement par ses propres laboratoires. De plus, une somme supplémentaire d'environ 3 milliards de dollars est consacrée chaque année à l'acquisition de procédés industriels non polluants. Les programmes d'investissement, y compris les fonds engagés dans des biens et des services se rattachant à des travaux de génie et de construction, totalisent quant à eux à peu près 3 à 4 milliards de dollars, soit 60% de ce marché (voir l'annexe 5 à la fin de ce chapitre).

Le Canada met actuellement à exécution un «Plan vert» de 3 milliards de dollars afin d'assainir et de protéger son atmosphère, son eau et ses terres au cours des cinq prochaines années. Ce plan vise notamment une réduction de 40% de la pollution atmosphérique, la création de cinq nouveaux parcs nationaux, la stabilisation des émissions de CO₂ et autres gaz à effet de serre d'ici l'an 2000, la réduction de moitié des déchets solides au cours des 10 prochaines années et l'élaboration de programmes détaillés de nettoyage des Grands Lacs.

Le «Plan vert» inclut une centaine d'initiatives touchant des douzaines d'agences fédérales, des organismes s'occupant de protection de l'environnement et des entreprises diverses. De nouveaux programmes fédéraux seront créés, et notamment un Centre de prévention de la pollution des Grands Lacs en 1992 ainsi qu'un Programme d'immersion des déchets en mer. Un Bureau de la gestion des déchets sera par ailleurs mis sur pied afin de faciliter la réalisation de l'objectif que l'on s'est fixé, c'est-à-dire une réduction de moitié des déchets d'ici l'an 2000. Dans le cadre de cet effort, il sera constitué une Bourse nationale des déchets qui aura pour fonction de chercher des débouchés commerciaux pour les déchets qui peuvent être recyclés. Un système de surveillance de la contribution américaine à la

détérioration de la couche d'ozone au-dessus du Canada sera également mis en place. Des mesures de réduction des émissions transfrontalières seront négociées avec les États-Unis.

Dans le cadre de ses efforts de lutte contre la pollution atmosphérique, le gouvernement prévoit éliminer totalement les CFC d'ici 1997 et le méthyle chloroforme d'ici l'an 2000. On espère aussi réduire de 15% au cours des 15 prochaines années les émissions d'ozone dans les basses couches de l'atmosphère au Canada. Par ailleurs, de nouveaux règlements limitant les effluents toxiques que peuvent rejeter les usines de pâtes et papiers ont été promulgués en 1991 afin de minimiser les quantités de déchets dangereux qu'elles produisent. Il est aussi prévu de nettoyer 30 sites d'entreposage de déchets dangereux d'ici 1995. Il sera de plus créé une base de données sur les polluants dangereux utilisés et rejetés dans la nature par l'industrie et le secteur des transports. Le Plan vert du gouvernement fédéral stimulera sans nul doute lui aussi la demande en biens et services industriels utilisés pour la protection de l'environnement.

Les perspectives de l'industrie canadienne de l'environnement

Du fait de son importance actuelle et de son potentiel de croissance, notre marché national présente donc des perspectives prometteuses. Les investissements canadiens dans du matériel de lutte contre la pollution (à l'exclusion des services) représentaient en 1990 un marché d'approximativement 1,4 milliard de dollars, soit une augmentation de 43% par rapport à 1986. Les sommes que les municipalités consacreront au traitement de l'eau potable, des eaux usées et des déchets solides ainsi que les dépenses que l'industrie privée (et notamment des pâtes et papiers, du pétrole et de la métallurgie) devront faire pour se conformer aux nouveaux règlements devraient fortement stimuler la croissance de l'industrie de l'environnement au Canada.

Les fournisseurs canadiens de cette industrie ont devant eux d'énormes perspectives d'expansion sur le marché national puisque les entreprises canadiennes maîtrisent moins de la moitié (44% seulement) du marché national du matériel de lutte contre la pollution. La majeure partie de celui qui est acquis au Canada est importée et 90% de ces importations

proviennent des États-Unis.

Pour l'instant, les entreprises canadiennes ne se sont guère intéressées aux marchés d'exportation. Selon une étude, seuls 20 fabricants et 20 entreprises de services faisant partie de l'industrie canadienne de l'environnement exportent leurs biens et services alors même que, sur ce plan, le Canada jouit à l'étranger d'une réputation de chef de file mondial. Les marchés d'exportation présentent pourtant diverses caractéristiques qui pourraient receler des possibilités intéressantes pour les fournisseurs canadiens. Quoi qu'il en soit, de nombreuses études ont conclu que les marchés de l'industrie de l'environnement connaîtront une croissance accélérée.

L'examen des prévisions de croissance des marchés américains de l'environnement qui ont été préparées par Industrie, Sciences et Technologie Canada donne à penser que le traitement des déchets solides, des déchets dangereux, des eaux usées et des eaux potables ainsi que l'évacuation des déchets solides offrent des perspectives prometteuses. Les déchets solides, en particulier, pourraient assurer la croissance des entreprises qui fournissent sur le marché américain des biens et services servant à leur traitement. Aux États-Unis, l'État consacre 7 milliards de dollars par an à l'évacuation des déchets solides par rapport à 600 millions de dollars au Canada. À mesure qu'il deviendra de plus en plus difficile de se débarrasser de ces déchets, le recyclage prendra davantage d'importance dans les deux pays comme solution de rechange.

Aux États-Unis, les marchés du recyclage connaîtront une croissance annuelle de 13% jusqu'en 1994. Les perspectives de croissance à long terme sont également intéressantes pour le recyclage des emballages: d'ici l'an 2000, le recyclage représentera 43% de l'ensemble de l'industrie de l'évacuation des emballages en plastique, par rapport à 1% seulement à l'heure actuelle. Alors que 96% des emballages en plastique finissent maintenant dans les décharges, cette proportion sera ramenée à 36% d'ici l'an 2002. L'expansion des marchés de la récupération des déchets et de leur conversion en source d'énergie augmentera quant à elle à un rythme annuel de 11% jusqu'en 1994. Enfin, les coûts de l'évacuation des déchets dangereux pourraient atteindre plus de 200 milliards de dollars. Sur les 850 sites qui doivent être assainis en priorité selon la Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis, seuls 6 ont été nettoyés jusqu'à présent.

D'ici 1995, les municipalités investiront 2,8 milliards de dollars dans des installations de traitement des eaux usées. Les sommes qui seront consacrées à leur exploitation et à leur entretien seront trois fois supérieures. Les principaux secteurs qui bénéficieront de cet investissement sont le génie (240 millions de dollars), l'équipement (370 millions de dollars), l'instrumentation (65 millions de dollars), la construction (1,7 milliard de dollars) et les matériaux (490 millions de dollars). Les compagnies d'électricité et les établissements industriels prévoient aussi affecter des montants considérables au traitement de leurs effluents (1,2 milliard de dollars et 4,5 milliards de dollars respectivement). Le gouvernement des États-Unis estime que, d'ici l'an 2000, l'industrie dépensera 60 milliards de dollars pour satisfaire aux normes promulguées dans le cadre des modifications de 1987 de la Clean Water Act.

Aux États-Unis, l'approvisionnement en eau coûte chaque année entre 100 et 150 milliards de dollars. La Associated General Contractors calcule qu'il faudra consacrer 139 milliards de dollars à l'infrastructure d'approvisionnement en eau d'ici l'an 2000. Les dépenses réelles occasionnées par les systèmes d'égouts publics augmentent quant à elles aux États-Unis à raison d'environ 3 à 4% par an, le coût actuel étant de 13 milliards de dollars. La Associated General Contractors estime aussi qu'il faudra affecter d'ici l'an 2000 508 milliards de dollars à l'infrastructure américaine de traitement des eaux usées.

D'autres marchés étrangers pourraient aussi offrir des débouchés aux exportateurs canadiens. En Europe de l'Ouest, le marché de l'environnement atteint maintenant 40 milliards d'écus (unité de compte européenne; en 1987, un écu valait 1,3 dollar canadien). Vingt-et-un pour cent de cette somme ont été consacrés à la lutte contre la pollution atmosphérique, 50% à la réduction de la pollution des eaux et 27% au traitement des déchets solides. En Europe, le principal marché est celui de l'Allemagne de l'Ouest puisqu'il atteint de 11 à 13 milliards de dollars (US) selon une étude ou 14 milliards d'écus par an selon une autre. En moyenne, les divers secteurs du marché ouest-allemand ont maintenu une croissance annuelle de 6 à 8% entre 1980 et 1987.

En Extrême-Orient, le Japon augmente ses efforts de protection de l'environnement afin de résoudre les graves problèmes qui y sont devenus manifestes. Par exemple, 40% seulement de la population du pays est desservie par un réseau

d'égouts publics. Taïwan fait montre depuis quelque temps d'un extrême dynamisme dans les questions environnementales. Les lois qui y ont été récemment adoptées ont contribué à la création d'un programme de 35 milliards de dollars US qui a pour but d'éliminer la pollution dans ce pays d'ici l'an 2000. La Corée du Sud consacrera quant à elle 750 millions de dollars à l'achat de matériel de lutte contre la pollution au cours des cinq prochaines années. Après cela, il est probable que ses dépenses dans ce secteur seront portées à 100 milliards de dollars par an. Le gouvernement de Hong Kong a lui aussi récemment annoncé le lancement d'un programme de lutte contre la pollution s'élevant à 3 milliards de dollars US.

La purification de l'eau qui est destinée à la consommation humaine pose un formidable défi dans les pays en développement. En Indonésie et en Chine, seulement 18% et 30% respectivement de la population rurale est alimentée en eau potable. Dans ces deux pays ainsi qu'en Thaïlande, l'alimentation de la population en eau potable demeure l'un des grands objectifs socio-économiques. Selon une étude, il faudrait dépenser chaque année de 20 à 30 milliards de dollars pour pouvoir fournir de l'eau potable à chacun des habitants de la planète. Cela nécessiterait également 20 millions de pompes à main.

Les perspectives que recèle l'Europe de l'Est méritent également que l'on s'y arrête. En Roumanie, par exemple, SNC a récemment jeté quelques têtes de pont intéressantes.

Sur notre continent, le *US News & World Report* a réalisé une enquête sur les conditions qui règnent actuellement au Mexique. Ce magazine a constaté que les rebuts industriels et les déchets dangereux qui y sont entreposés à long terme ou évacués à tort et à travers enlaidissent les paysages et empoisonnent les eaux et les terres. La mixture d'eaux d'égout et d'eaux usées industrielles gorgées de produits chimiques qui est déversée dans les canaux et les cours d'eau propage des maladies gastro-intestinales, des hépatites et autres problèmes de santé à long terme et l'on soupçonne qu'elle entraîne une augmentation du taux de mortalité pour certains cancers. Des installations chimiques et autres usines ont rejeté des quantités massives de vapeurs toxiques. Depuis 1986, dans la seule région de Matamoros-Reynosa, sept accidents graves ont envoyé plus de 350 personnes à l'hôpital et en ont obligé des milliers à fuir leur domicile.

Les personnes employées dans le cadre du programme des Maquiladoras (qui permet aux entreprises américaines d'exploiter des installations au Mexique) — des femmes pour la plupart, et qui commencent parfois à travailler à l'âge de 13 ans — sont exposées à des substances toxiques et autres risques sanitaires sur les lieux de travail sans qu'on leur fournisse des consignes de sécurité ou des moyens de protection élémentaires comme des masques et des gants. Des malformations congénitales majeures ont également été constatées parmi les enfants des travailleurs.

Étant donné l'ampleur et la gravité des problèmes de pollution du Mexique, l'agence mexicaine de protection de l'environnement, la SEDUE, s'efforce de réduire les quantités de déchets dangereux. De nouvelles lois obligent les usines, y compris les installations de montage sous propriété américaine et étrangère, à respecter les lois mexicaines sur les déchets dangereux, qui sont de plus en plus complètes. Des millions de tonnes de déchets devront être traitées, stockées et évacuées dans des usines qui, pour la plupart, n'existent même pas encore.

Le président du Mexique, M. Salinas de Gortari, a fait de la lutte contre la pollution et de la gestion des déchets une priorité en annonçant le lancement d'un programme de 2,5 milliards de dollars qui a pour but de réduire la pollution dans son pays. Ce programme prévoit l'introduction de nouvelles restrictions affectant les petits producteurs de déchets ainsi que les entreprises qui en produisent à l'échelle industrielle. Il impose également un moratoire sur la construction de toute nouvelle installation industrielle dans les alentours de Mexico. Ce programme sera financé à hauteur de plus de 40% par des pays étrangers dont le Japon, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les États-Unis. Du fait de l'entrée en vigueur de ce programme environnemental, les usines mexicaines peuvent s'attendre à ce que le personnel des organismes de réglementation redouble d'efforts pour les amener à respecter les lois mexicaines sur les déchets dangereux.

La SEDUE estime que le Mexique devra dépenser 25 milliards de dollars rien que pour résoudre les problèmes de pollution de Mexico. Le gouvernement mexicain prévoit donc consacrer, au cours des trois prochaines années, plus de 100 millions de dollars à la lutte contre la pollution dans la capitale. Au total, le marché mexicain du matériel de lutte contre la pollution se

chiffre à quelque 250 millions de dollars et, jusqu'en 1990, il croissait à un rythme de 10% par an.

Le gouvernement du Japon a offert au Mexique 805 millions de dollars d'aide inconditionnelle dans le cadre de projets environnementaux. Pour l'instant, les perspectives commerciales qu'ouvre le programme japonais d'aide au développement visent la pollution atmosphérique engendrée par la combustion de mazout et d'essence au plomb ainsi que par les vieilles locomotives mais des volets ultérieurs pourraient porter sur les activités de génie, sur les travaux de construction et sur l'équipement qui sont nécessaires au traitement de l'eau ainsi que des déchets solides et dangereux.

Les programmes de protection de l'environnement, de gestion des déchets et de lutte contre la pollution mis sur pied aux États-Unis, au Canada et au Mexique fournissent des possibilités commerciales aux entreprises des trois pays. Il est par ailleurs clair que le Mexique et ses voisins nord-américains présentent diverses occasions d'affaires mutuelles. L'expérience acquise par plusieurs grandes entreprises environnementales mexicaines dans le cadre de l'expansion récente des efforts nationaux de protection du milieu pourrait ainsi leur assurer un avantage concurrentiel sur certains marchés américains et canadiens. Toutefois, cette intensification des efforts ouvre simultanément des débouchés aux entreprises environnementales américaines et canadiennes.

Problèmes et perspectives

Les entreprises environnementales canadiennes ne vont pas réussir à s'implanter sur les marchés internationaux par un simple artifice magique. Aux États-Unis, par exemple, le Buy America Act de 1933 constitue un obstacle majeur à l'achat de produits canadiens par le gouvernement. Cette loi stipule que les produits américains doivent être avantagés à hauteur de 6% dans le cadre de la plupart des contrats gouvernementaux et de 12% pour les contrats réservés aux petites entreprises américaines ainsi que pour ceux qui touchent des régions où il existe des surplus de main-d'œuvre.

Par ailleurs, la question des services n'est pas abordée dans la partie de l'Accord canado-américain de libre-échange qui porte sur les marchés publics. On trouve ainsi des clauses privilégiant les fournisseurs américains dans les dispositions

qui conditionnent les acquisitions publiques dans au moins 32 États et nombre d'administrations locales. Certaines de ces clauses ont été introduites pour avantager les fournisseurs locaux alors que d'autres favorisent tout simplement les produits américains en général.

Même si la croissance du marché international est vigoureuse, l'industrie environnementale canadienne devra déployer des efforts importants et répondre à certaines conditions pour pouvoir s'y faire une place notable. Quatre types d'efforts seront particulièrement importants.

Le *premier* effort consistera à développer un marché national solide permettant à l'industrie canadienne de l'environnement d'atteindre la masse critique nécessaire et de s'armer de ressources humaines et de techniques qui sont à l'avant-garde du progrès. Pour cela, les gouvernements devront réaliser de grands programmes environnementaux et inciter les entreprises des secteurs industriel, manufacturier et commercial à faire la même chose.

La *deuxième* condition nécessaire est une coopération plus étroite entre les gouvernements et l'industrie de l'environnement. Cela est essentiel pour renforcer les partenariats à l'intérieur du Canada ainsi qu'avec des homologues étrangers, pour mettre en place des règles équitables pour toutes les parties concernées et aussi pour favoriser l'accès aux renseignements les plus récents au sujet des techniques, des perspectives d'affaires, des programmes de financement et de l'évolution de la réglementation. Les entreprises qui savent ce qui se passe sur le marché mondial sont en effet mieux en mesure de prévoir les modifications qui seront ultérieurement apportées aux lois canadiennes. Elles seront donc plus prêtes à tirer profit des occasions de transfert ou d'acquisition de technologie et à nouer des liens stratégiques avec divers partenaires.

Un *troisième* besoin doit être satisfait: il faut s'efforcer de stimuler l'industrie canadienne de l'environnement. Trop souvent en effet, la communication est défailante entre les fournisseurs canadiens de biens et de services utilisés pour la protection de l'environnement et leurs clients au Canada et ailleurs. Des recherches ont montré que nombre d'acheteurs potentiels ne connaissent pas bien les fournisseurs canadiens ou les techniques qu'ils proposent. Certaines entreprises (et

notamment celles qui exploitent des techniques nouvelles ou qui en mettent au point) auraient grand intérêt à donner une place de choix aux efforts de sensibilisation de la clientèle dans leur stratégie de mise en marché. Le gouvernement, en ce qui le concerne, devrait continuer de stimuler non seulement la recherche sur les techniques environnementales mais aussi la mise au point et le transfert de celles-ci, en plus de prendre des mesures d'aide à la commercialisation pour contribuer à la formation de spécialistes de la protection de l'environnement. On a récemment annoncé que 100 millions de dollars seront alloués à de telles initiatives dans le cadre du Plan vert. Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction.

Une *quatrième* condition doit enfin être remplie. L'industrie canadienne de l'environnement doit s'organiser, aux échelons national et régional, afin de pouvoir exprimer ses vues (a) sur les questions qui touchent son développement (technologie, information, coopération et réglementation) et (b) sur les questions écologiques internationales (participation du Canada à l'OCDE, au GATT et à l'Accord de libre-échange nord-américain; relations avec le Programme des Nations unies pour l'environnement, la Communauté européenne et les pays de la francophonie; commerce international; organismes de financement).

En bref, l'industrie canadienne de l'environnement peut, puisqu'elle s'appuie sur un solide marché national, se tailler une place sur les marchés internationaux, dans la mesure toutefois où deux conditions sont remplies: le Canada doit améliorer sa propre structure et son organisation et il doit aussi aborder de façon plus cohérente la question de la coopération avec le secteur public.

Annexe 1

Récapitulatif du marché nord-américain de la
protection de l'environnement en 1990

(en milliards de dollars)

Lutte contre la pollution atmosphérique	2,4
Gestion des eaux potables et usées	8,0
Gestion des déchets solides et municipaux	29,5
Recyclage	13,0
Services de conseil en environnement	9,0
Transformation des déchets en énergie	2,5
Gestion des déchets dangereux	6,0
Prévention de la pollution/minimisation des déchets	5,0
Qualité de l'air à l'intérieur des locaux	5,0
Protection contre l'amiante	3,5
Assainissement	3,0
Prévention et nettoyage des déversements	2,0
Instrumentation environnementale	1,2
Gestion des déchets nucléaires	1,0
Laboratoires d'essais environnementaux	1,0
Gestion des déchets médicaux	1,0
Réduction du bruit	1,0
Réservoirs de stockage souterrains	0,8
Logiciels environnementaux	0,5
Protection contre le radon	0,2
Élimination des peintures au plomb	0,1
Exposition à des champs électriques et magnétiques	0,0
Total	95,7

Les principaux secteurs de l'industrie de l'environnement sont:

- la gestion des déchets solides et municipaux (29,5 milliards de dollars)
- le recyclage (13 milliards de dollars)
- les services de consultation en environnement (9 milliards de dollars)
- la gestion des eaux potables et usées (8 milliards de dollars)
- la gestion des déchets dangereux (6 milliards de dollars)
- la prévention de la pollution et la réduction des déchets (5 milliards de dollars)

Les secteurs qui devraient connaître la croissance la plus forte sont:

- la prévention de la pollution et la réduction des déchets (35%)
- la remise en état des sols et des sites (25%)
- les services de consultation en environnement (15%)
- le recyclage (11%)
- toutes les catégories de gestion des déchets* (10%)
(*déchets dangereux 42%; déchets solides 7%; eau 41%; air 10%)

Autres secteurs qui pourraient offrir des débouchés:

- gestion des déchets biomédicaux
- qualité de l'air à l'intérieur des locaux
- gestion des installations de stockage souterraines
- conversion des déchets en énergie

SOURCE:

Environmental Markets 1991-1993

R K Miller & Associates Inc

Annexe 2

Exemples d'efforts environnementaux majeurs réalisés par des entreprises

- DuPont se retire d'un secteur où l'entreprise réalisait un chiffre d'affaires de 750 millions de dollars par an parce que les produits qu'elle fabriquait peuvent être nocifs pour l'atmosphère.
- McDonald's, qui consomme chaque année des centaines de millions de livres de déchets de plastique et de papier, est devenue l'un des grands avocats du recyclage et souhaite arriver à être l'un des principaux éducateurs en Amérique pour les questions environnementales.
- 3M investit dans une myriade de mesures de lutte contre la pollution dans ses installations manufacturières en allant au-delà de ce que la loi lui impose.
- Procter & Gamble et d'autres sociétés cherchant à profiter des courants d'opinion s'efforcent de commercialiser leurs produits en les présentant sous un jour environnementalement favorable.
- Pacific Gas & Electric s'est associée à des groupes d'écologistes — contre lesquels l'entreprise s'est dans certains cas battue dans le passé — pour réaliser des projets conjoints comme, par exemple, une étude de 10 millions de dollars de l'efficacité énergétique.
- Sun Co. allouera 126 millions de dollars à sa filiale Atlantic afin d'améliorer l'intégration environnementale de la raffinerie de Philadelphie et des produits de cette division. L'entreprise a l'intention de construire trois nouvelles raffineries et d'en rénover une autre.
- Unocol a annoncé le lancement d'un programme en vertu duquel l'entreprise versera 700\$ au propriétaire de chacune des 7000 automobiles vouées à la ferraille qui lui seront amenées parmi des modèles d'avant 1971. Les voitures anciennes peuvent en effet engendrer jusqu'à 30 fois plus de pollution que les nouveaux modèles. De plus, les stations-service de la société effectueront gratuitement des inspections des émissions et des réglages des dispositifs anti-pollution sur les modèles d'avant 1975.

SOURCE:

Environmental Markets 1991-1993

R K Miller & Associates Inc (Vol.1, p.48)

Annexe 3

Quelle est l'ampleur du secteur de la protection de l'environnement?

La plupart des évaluations du marché de la protection de l'environnement comprennent:

- Les sommes investies dans l'acquisition de produits et d'équipement de gestion des déchets et de lutte contre la pollution
- L'argent consacré à la construction d'installations de gestion des déchets et de lutte contre la pollution
- Les coûts d'exploitation et d'entretien des installations de lutte contre la pollution
- Le coût des services de gestion des déchets et de lutte contre la pollution

Toutefois, le marché de la protection de l'environnement devrait être considéré au total comme beaucoup plus vaste et comme englobant notamment:

- Les changements apportés aux dépenses commerciales à cause de considérations environnementales
- L'évolution des dépenses de consommation qui est attribuable à des considérations environnementales
- Le chiffre d'affaires des entreprises d'appoint: éducation et formation, recherche et développement, publications, assurance, services financiers, etc.
- Les investissements dans des entreprises de protection de l'environnement, les services financiers et bancaires fournis à celles-ci ainsi que les intérêts versés sur des prêts servant à réaliser des projets environnementaux
- Les dépenses des secteurs public et privé qui favorisent la réalisation d'objectifs environnementaux et les mesures législatives prises dans ce domaine
- Le coût de la mise au point et de la production de produits de remplacement qui ne nuisent pas à l'environnement
- Les amendes, le coût des procès et les honoraires des conseillers juridiques
- Les sommes consacrées à la prévention de la pollution et à la minimisation des déchets.

SOURCE:

Environmental Markets 1991-1993

R K Miller & Associates Inc (Vol.1, p.31)

Annexe 4

Catégories de biens et de services utilisés pour la protection de l'environnement

Catégorie 1

Techniques, biens et services servant spécifiquement à protéger l'environnement

- Études d'impact environnemental
- Services de laboratoire
- Techniques de purification par filtre à membrane
- Cuves d'aération
- Matériel de protection contre le rayonnement ultraviolet
- Matériel de contrôle de la qualité de l'air

Catégorie 2

Techniques, biens et services ayant de multiples applications, y compris dans le domaine de la protection de l'environnement

- Services techniques généraux
- Services de construction généraux
- Pompes à eau
- Tuyauterie et vannes

Catégorie 3

Procédés industriels non polluants

- Systèmes d'adduction d'eau en circuit fermé
- Brûleurs à mazout à haut rendement
- Moteurs à haut rendement
- Fours à arc électrique

Catégorie 4

Biens et services de consommation inoffensifs pour l'environnement

- Contenants en plastique réutilisables
- Palettes et emballages réutilisables
- Détergents sans phosphate
- Papier recyclé
- Services de nettoyage des couches
- Services d'entretien des pelouses sans danger pour l'environnement

SOURCE:

Rapport préparé par Ernst and Young pour le compte de Industrie, Sciences et Technologie Canada, 1991

Annexe 5

Sommes consacrées à l'achat de biens et de services pour la protection de l'environnement, par segment de marché

<i>Segment de marché</i>	<i>Air</i>	<i>Eau</i>	<i>Déchets solides</i>	<i>Déchets dangereux</i>	<i>Conservation</i>	<i>Autres*</i>	<i>Total</i>
Municipalités		1700-1900	400-600				2 100-2 500
Pâtes et papiers	150-175	500-600	50-75				700-900
Services sylvicoles					400-500		400-500
Produits chimiques et fabrication de ces produits	100-130	100-130	10-20	90-120			300-400
Compagnies de services publics	230-250	25-30	10-15	**indéterminé	30-40		300-350
Mines	80-125	80-125	40-50				200-300
Industrie pétrolière et gazière	50-100	50-100	5-10		45-90		150-300
Gouvernements fédéral et provinciaux						150-240	150-240
Autres entreprises manufacturières et industrielles	10-20	50-60	15-20				75-100
Sidérurgie	10-20	30-60	10-20				50-100
Minéraux industriels	5-10	5-10	5-10			**indéterminé	20-30
Autres	50-150	50-150	500-600				500-900
TOTAL	685-980	2 590-3 165	1 045-1 420	95-125	475-630	155-245	4 945-6 620

* Y compris le coût des mesures de réduction du bruit, de l'équipement de laboratoire et du matériel de contrôle.

**Indéterminé; il s'agit d'un marché limité dont l'importance n'a pas encore été calculée. Les totaux englobent ces marchés.

SOURCE: *Le marché canadien des produits et services environnementaux* (ISTC, 1991).

Notes

1. MILLER, RICHARD K. ET ASSOCIATES INC *Environmental Markets 1991-1993* (3 vol.).
2. MAISBITT, JOHN (1991) «Trend Letter» dans *Inside Guide* Sept.

Bibliographie

GOUVERNEMENT DU CANADA (1991) *Crossroads '91: Market Profiles - Environmental Equipment and Related Services* ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1991) *A \$100 Million Initiative* Environnement Canada, Octobre.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1991) *Le Marché canadien de produits et services liés à la protection de l'environnement* ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1990) *Markets for the Canadian Environmental Industry* ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, Juillet.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1991) *Investir au Canada* Investissement Canada, Printemps, vol 4/4.

5

Le point de vue des environmentalistes

Michelle Swenarchuk

Michelle Swenarchuk est directrice par intérim et conseillère juridique de l'Association canadienne du droit de l'environnement. Elle est également la principale conseillère de la coalition écologiste Forests for Tomorrow dans le cadre de l'étude environnementale de l'exploitation forestière sur les terres de la Couronne en Ontario. Elle est aussi membre du groupe de travail sectoriel sur les forêts constitué sous les auspices de la Table ronde de l'Ontario sur l'environnement et l'économie. Elle a rédigé de nombreux textes sur les conséquences environnementales des échanges commerciaux. En plus de pratiquer le droit de l'environnement, elle s'est spécialisée en droit du travail, en droit des autochtones et en droit aéronautique et elle a fait de l'analyse de politique dans ces domaines.

À l'heure actuelle, on parle beaucoup au Canada de la crise économique que nous connaissons. Nombre de débats politiques sont centrés sur cette crise et celle-ci reçoit donc énormément d'attention. Aucun dirigeant politique canadien n'a cependant encore soutenu que nous traversons aussi une grave crise écologique.

Les environmentalistes abordent pourtant la plupart des questions de société, y compris celle des échanges commerciaux, sous cet angle. La crise écologique mondiale est devenue manifeste et les exemples ne manquent pas:

a) le réchauffement du climat mondial aura une incidence énorme sur nos modes de vie, l'agriculture, les forêts, les pêches, le niveau des mers et les régions littorales de la planète;

b) on peut citer aussi l'affaiblissement de la couche d'ozone; on constate que le Tiers-Monde est affligé d'une pauvreté catastrophique qui ne cesse d'empirer et qui est étroitement liée aux problèmes environnementaux;

c) nous avons vu les pays industrialisés accroître toujours davantage leur rythme d'exploitation des ressources naturelles;

d) nous connaissons des problèmes de pollution de l'écosystème à l'échelle internationale: pollution de l'air, des

eaux souterraines et de surface ainsi que pollution des sols.

À l'Association canadienne du droit de l'environnement, les discussions portant sur les interactions entre le commerce et l'environnement ainsi que sur la protection de celui-ci abordent toujours le problème de la protection de l'environnement sous l'angle de la pollution, qu'il s'agisse des normes environnementales, de la santé, des normes relatives aux populations humaines et animales ou des émissions industrielles. Elles portent aussi de plus en plus sur le problème de la conservation et de la gestion des ressources. Lorsque l'on examine les préoccupations environnementales sous ces deux aspects, on s'aperçoit que la question de l'usage qui est fait des ressources renvoie au problème de la manière dont on utilise l'intégralité de la planète.

L'opposition entre gestion saine et mauvaise gestion des ressources ainsi qu'entre conservation et absence de conservation forme des dichotomies qui prennent naissance dans notre conception de l'industrie, une conception qui est incompatible avec la protection de l'environnement. Il est maintenant clairement avéré que la croissance illimitée en laquelle la société avait cru ne peut déboucher sur un développement viable. Toute forme de consommation des ressources, d'où qu'elles viennent, qui ne tient pas compte des générations futures est écologiquement destructive.

Les Canadiens sont les plus grands gaspilleurs d'énergie au monde et la Commission Brundtland leur avait conseillé d'en réduire massivement leur consommation. À l'heure actuelle pourtant, et en partie à cause de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les Canadiens continuent de produire et de consommer toujours plus d'énergie.

L'idée que les accords commerciaux (qui ont des répercussions aussi bien sur les tendances en matière de consommation des ressources que sur l'établissement des normes) ont un rapport étroit avec l'environnement peut sembler parfaitement évidente. Toutefois, aussi récemment qu'en 1988, dans le cadre du débat sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le gouvernement du Canada soutenait qu'il s'agissait d'un accord commercial liant des partenaires économiques et qu'il n'aurait aucune incidence environnementale. On rappellera qu'il s'agissait là d'un accord comportant tout un chapitre sur l'énergie (la ressource qui est à la base de toute économie) ainsi que diverses parties concernant l'agriculture, les pesticides, les

forêts, les pêches et ce qui est maintenant une denrée commerciale, l'eau.

La plupart des environmentalistes considèrent que les structures mises en place par le GATT et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ainsi que les orientations qu'il est prévu d'imprimer dans le cadre de l'accord que négocient le Canada, les États-Unis et le Mexique sont intrinsèquement néfastes pour l'environnement. De tels accords perpétuent les pratiques actuelles d'exploitation industrielle des ressources et vont à l'encontre du droit souverain qu'ont les pays de fixer des normes environnementales et de les maintenir en vigueur. En effet, le fait d'estimer que celles-ci constituent des obstacles non tarifaires aux échanges commerciaux pose des problèmes fondamentaux. Une autre faiblesse des accords commerciaux est qu'ils ne reconnaissent pas que d'autres valeurs que celle du commerce revêtent de l'importance pour les systèmes humains et planétaires. Même si une norme environnementale affecte le commerce, le principe de liberté totale des échanges commerciaux ne devrait pas être considéré comme si sacré qu'il prime sur la réglementation environnementale.

L'utilisation de l'Accord de libre-échange pour rendre nulles et non avenues des normes environnementales canadiennes (et américaines) soulève des craintes très concrètes. Par exemple, les clauses de la Loi sur les pêches portant sur le débarquement de hareng et de saumon du Pacifique ont été déclarées incompatibles avec les termes de l'Accord. Le gouvernement canadien est également intervenu aux États-Unis dans le cas de l'amiante en soutenant que l'interdiction imposée par la EPA allait à l'encontre des dispositions de l'Accord de libre-échange concernant les mesures normatives qui créent des obstacles inutiles aux échanges commerciaux, ce qui a amené la suppression d'une norme de l'agence américaine de protection de l'environnement.

Bien des gens partagent ces inquiétudes. Par exemple, la décision rendue par le GATT au sujet des mesures prises par les États-Unis à l'encontre des méthodes mexicaines de pêche au thon a soulevé beaucoup d'inquiétudes chez certains législateurs américains qui se sont demandés pourquoi un tribunal commercial ne siégeant même pas aux États-Unis avait à toutes fins pratiques le pouvoir d'annuler la Marine Mammals Protection Act, une loi adoptée conformément à la Constitution

américaine.

La manière dont les accords commerciaux internationaux sont négociés constitue un autre sujet de préoccupation pour les environnementalistes. De nombreuses mesures de protection de l'environnement ont en effet été prises parce que le public a pu obtenir certaines informations qui ont éveillé son inquiétude et l'ont amené à réclamer que l'on remédie à la situation, or les accords commerciaux internationaux bloquent ce genre d'initiatives. Les accords sont en effet négociés en secret par des représentants du gouvernement et des milieux d'affaires qui ne sont guère au fait et ne se soucient pas particulièrement des questions environnementales, les négociations ayant de plus lieu sans que le public soit consulté. Les accords sont mis en oeuvre par des bureaucraties nationales et internationales non élues qui n'ont pas de comptes à rendre à l'électorat et ne sont même pas connues de la population. Ces deux éléments rendent le processus même fondamentalement anti-démocratique. Pourtant, le résultat de telles négociations — les accords commerciaux — est utilisé pour rendre nulles et non avenues des lois promulguées par des gouvernements démocratiquement élus.

Aucun environnementaliste n'a participé à la préparation de l'Accord de libre-échange ou n'a été consulté à ce sujet. Aucun ne prend non plus de part directe aux négociations qui se déroulent actuellement entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Le ministre de l'Environnement, Jean Charest, semble n'être conseillé que par un seul environnementaliste siégeant au sein d'un comité consultatif pléthorique qui n'intervient pas directement dans les négociations et cette personne est de plus tenue au secret et ne peut donc communiquer avec les milieux écologistes. Un seul environnementaliste ne peut manifestement guère jouer un rôle substantiel dans le processus et de telles négociations devraient faire l'objet d'un débat et d'une campagne d'information publique.

Les environnementalistes souhaitent que plusieurs éléments soient intégrés à ces accords commerciaux.

Premièrement, il faut que les accords commerciaux fassent l'objet d'évaluations environnementales. On pourrait ainsi identifier les conséquences néfastes potentielles des échanges commerciaux et les solutions de rechange possibles. La réalisation d'une étude d'impact environnemental complète et

la prise de mesures allant dans le sens de ses conclusions fournirait véritablement la preuve que la nation a la volonté d'intégrer préoccupations environnementales et politiques économiques.

Une évaluation adéquate des accords commerciaux suppose plusieurs étapes importantes. Il faut tout d'abord, et le processus n'est pas crédible sans cela, que l'évaluation ait lieu suffisamment tôt:

a) le calendrier de réalisation de l'étude d'impact environnemental devrait être directement fonction de l'échéancier établi pour les négociations et les décisions afin que l'incidence environnementale de l'accord soit connue et prise en compte lors des négociations;

b) l'étude devrait être complétée bien avant la fin des négociations afin que les organismes gouvernementaux et le public aient le temps de l'étudier et d'examiner les changements que l'on estime nécessaires avant la fin des négociations;

c) le public devrait participer de façon significative et en temps opportun à l'évaluation de l'étude d'impact environnemental. Il doit pouvoir commenter pleinement celle-ci ainsi que les options et solutions de rechange qu'elle identifie. Les commentaires et opinions du public doivent être examinés avec sérieux et des raisons doivent être données lorsque des propositions présentées par des membres du public sont rejetées.

Deuxièmement, les accords doivent prévoir des mesures de protection de l'environnement et de conservation des ressources. Pour que les accords commerciaux n'aient plus tendance à faciliter une exploitation effrénée des ressources et de l'environnement, ils doivent stipuler que la conservation des ressources et la protection de l'environnement constituent des objectifs légitimes. Les accords ne doivent pas empêcher les pays signataires de prendre des initiatives dans l'intérêt de l'environnement national ou international, et ce, dans des domaines comme la souveraineté nationale sur les courants d'exportation et d'importation de ressources, l'épuisement de celles-ci et le coût environnemental des activités commerciales. Il faudrait par ailleurs créer un tribunal international des questions commerciales et environnementales qui aurait toute compétence, quels que soient les accords commerciaux qui ont été conclus, pour identifier, suivre et trancher les différends environnementaux et commerciaux pour tous les aspects se rapportant à ces accords. De plus, des lignes de conduite

devraient être fournies aux gouvernements nationaux pour qu'ils puissent lancer sur leur territoire des initiatives de promotion de pratiques environnementalement saines et les coordonner avec celles qui ont été prises à l'échelon international. Ces lignes de conduite faciliteraient également la modification des accords commerciaux quand il y a lieu de le faire pour que ce type de changements puissent être apportés.

Troisièmement, les écologistes recommandent la création d'un fonds environnemental et l'adoption d'autres mesures incitatives. Il serait notamment souhaitable de mettre en place un mécanisme financier en vertu duquel les sommes que l'on prélève sur les importations provenant de pays en développement parce qu'elles engendrent des coûts environnementaux seraient remises à ces pays afin qu'ils améliorent leurs programmes de protection de l'environnement et d'application de la réglementation.

Quatrièmement, les accords commerciaux devraient comporter des dispositions ayant pour but d'améliorer les programmes environnementaux au lieu, comme c'est actuellement le cas, de faire courir le risque que les normes environnementales soient harmonisées entre les pays sur la base de leur plus petit dénominateur commun. Pour empêcher qu'elles soient ainsi affaiblies, les accords commerciaux devraient observer les principes suivants:

a) l'adoption de normes uniformes minimum ne doit pas empêcher quelque palier de gouvernement que ce soit d'un État donné d'appliquer des normes plus strictes de protection de l'environnement et de conservation des ressources;

b) la négociation des mesures d'harmonisation doit être entreprise par des organes politiques assujettis à une sanction démocratique et devrait avoir lieu de façon ouverte et transparente et offrir au public de réelles possibilités de participation;

c) une aide technique et financière supplémentaire doit être offerte aux pays en développement afin qu'ils puissent améliorer leurs normes environnementales, sanitaires et de sûreté.

Les écologistes mexicains sont très préoccupés par le programme qui leur semble être envisagé dans le cadre de l'accord canado-américano-mexicain. Ils proposent pour leur pays une autre forme de développement qui partirait d'une analyse des éléments politiques, économiques, institutionnels, sociaux et environnementaux ainsi que d'autres facteurs. Les

deux cent quarante et quelque millions d'être humains qui vivent dans la région ont été astreints à une dégradation de leurs conditions d'existence qui est sans précédent dans l'histoire. La vie de ces gens est notamment marquée par l'absence de démocratie, l'incapacité de l'État à formuler des politiques qui soient stables à longue échéance, l'adoption de stratégies économiques qui ne sont pas viables à long terme, la concentration des revenus, la marginalisation et la pauvreté.

Ces environnementalistes avancent qu'il faut accepter l'existence d'une dette environnementale contractée par les pays industrialisés qui est le pendant de la dette que le Tiers-Monde a lui-même accumulée à notre égard. Cette dette environnementale se compose de trois éléments:

a) la dégradation de l'environnement provoquée dans le Tiers-Monde par l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles et des matières premières;

b) la perte de revenu découlant de la détérioration systématique des échanges commerciaux qui résulte du fait que les principales exportations du Tiers-Monde sont des matières premières renouvelables et non renouvelables;

c) les dégâts sociaux et environnementaux entraînés par l'introduction, la production ou la commercialisation de médicaments et de produits agrochimiques interdits dans les pays industrialisés.

Le paiement ne serait-ce que d'une partie de cette dette fournirait une source de revenus qui serait cruciale pour la mise en oeuvre dans le Tiers-Monde de programmes de protection et de remise en état de l'environnement.

La cause environnementaliste se mondialise au même rythme que les économies et les industries. On a ainsi créé des réseaux internationaux qui permettent d'échanger des idées au sujet des questions commerciales, tout comme celles-ci sont discutées dans l'industrie. Il est indubitablement possible de partager la planète et de faire un commerce équitable et viable de ses ressources. Cela doit être notre priorité d'ensemble et il faudrait qu'elle soit incluse dans la négociation des accords commerciaux internationaux. Étant donné la crise écologique qui règne maintenant à l'échelle mondiale, l'avenir de nos enfants l'exige.

6

Le point de vue de la communauté aborigène

Rosemarie Kuptana

*Rosemarie Kuptana est présidente de Inuit Tapirisat du Canada depuis avril 1991. Entre 1986 et 1989, elle a servi en qualité de vice-présidente canadienne de la Conférence circumpolaire inuit (CCI). De 1983 à 1988, elle a été présidente de la Inuit Broadcasting Corporation (IBC). L'Ordre du Canada lui a été décerné en 1988. Elle a récemment publié *No More Secrets*, un livre sur les agressions sexuelles commises contre des enfants dans les collectivités inuit. Elle est née à Sachs Harbour sur l'île Banks, dans les Territoires du Nord-Ouest du Canada, et a fait ses études primaires à Inuvik.*

Pour les Inuit, tout comme pour tous les Canadiens, le développement économique et les politiques économiques revêtent une importance toujours plus grande. Inuit Tapirisat du Canada est la voix politique nationale des Inuit canadiens, ceux qui résident sur nos terres ancestrales des Territoires du Nord-Ouest, du Labrador et du nord du Québec tout comme ceux qui vivent en dehors de ce territoire traditionnel. La viabilité du développement ainsi que les relations qui existent entre le développement économique et la protection de l'environnement sont des questions cruciales pour les Inuit du Canada.

Il est important de comprendre l'idée que les Inuit se font de ce que peut être une forme viable de développement. Durant les milliers d'années pendant lesquelles les Inuit ont vécu dans le Nord canadien, ils en sont venus à se considérer comme les gardiens de ces immenses étendues. Notre relation avec la terre, les créatures qui la peuplent et l'environnement nous a non seulement permis de survivre mais aussi de fêter la vie dans une contrée qui paraît souvent rude et inhospitalière.

La conception que les Inuit ont de l'environnement prend non pas naissance dans une philosophie abstraite mais dans notre histoire, qui est faite de luttes pour la survie, jour après jour, saison après saison, année après année. Elle a fourni un guide concret pour un mode de vie qui a donné de bons résultats

durant des siècles et demeure d'une importance cruciale à l'heure actuelle. La nourriture que fournit la nature (le poisson et le gibier) reste ce qu'il y a de moins coûteux et de plus nourrissant à manger dans l'Arctique. Elle est à la base de l'alimentation de la plupart des Inuit.

La question des relations entre commerce, environnement et compétitivité soulève deux grands types de problème pour les Inuit: le premier concerne principalement les barrières tarifaires et non tarifaires qui font obstacle au commerce alors que le deuxième se rapporte aux stimulants et aux subventions qu'offre le gouvernement.

Le nord est caractérisé par une économie *mixte*. Sauf dans les centres administratifs gouvernementaux, elle repose sur des activités collectives et combine la chasse de subsistance avec de petites entreprises et un nombre limité d'emplois rémunérés. C'est également une économie ouverte. Les Inuit ont toujours été un peuple commerçant qui allait parfois vendre ses produits à des milliers de kilomètres de chez lui.

Le développement économique inuit appelle une grande question: «Qu'avons-nous d'unique?» Nous nous demandons: «Où se situent nos avantages comparatifs? Dans quel domaine pouvons-nous commercer et affronter la concurrence efficacement?» Nous constatons de plus en plus que nos destinations touristiques spectaculaires ne sont pas nos seuls atouts et que nous pouvons également compter sur les ressources renouvelables uniques du Nord ainsi que sur les compétences et l'expérience particulières des Inuit dans le domaine de l'utilisation de ces ressources. Celles-ci ne sont pas inépuisables. Nous devons faire preuve d'imagination et trouver des manières d'augmenter le nombre d'emplois, d'améliorer les compétences techniques et d'ajouter localement davantage de valeur à nos produits. Les techniques ancestrales doivent donner naissance à des procédés nouveaux. S'il n'y a pas de marché pour les peaux de phoque non traitées, nous devons nous mettre à les tanner et à vendre des produits fabriqués avec du cuir fin.

Nous voulons poursuivre notre développement économique et atteindre l'autosuffisance ainsi qu'un niveau de vie plus élevé mais, parallèlement, nous devons aussi préserver nos magnifiques ressources naturelles, nos techniques traditionnelles ainsi que notre culture et notre mode de vie ancestraux si nous voulons que l'identité inuit reste vivace. Les Inuit ont des qualifications uniques, tout comme l'Arctique

recèle des ressources uniques. Sur cette base, nous pouvons créer et commercialiser des produits spécifiques qui répondront à la demande en biens «environnementalement sains» sans compromettre notre patrimoine inuit ou la disponibilité future de ces ressources.

Les gigantesques projets d'extraction dont le gouvernement a fait la promotion dans le passé n'offrent que très peu d'avantages réels. En fait, la mise en valeur à grande échelle de ressources minérales ou énergétiques est probablement plus coûteuse dans l'Arctique que n'importe où au monde, exception faite de l'Antarctique ou du fond des mers. Des études ont montré (ce qui n'a surpris personne) que, lorsque les subventions et les stimulants gouvernementaux sont retirés, nombre de ces grands projets cessent d'être rentables, ce qui amène les capitaux à fuir vers des horizons plus riants. De plus, ces projets n'ont qu'une durée limitée, n'amènent guère d'avantages pour les Inuit et font subir à l'économie du Nord une alternance de périodes de forte expansion et de profonde récession.

D'autres facteurs nous font douter que la mise en oeuvre de grands projets puisse représenter un modèle de développement viable à long terme pour le Nord. Il faut en effet tenir compte du préjudice subi par l'environnement dans toute analyse coût-avantages. Nous commençons maintenant à peine à recevoir les factures du nettoyage des dégâts environnementaux causés par les forages et les exploitations minières du passé. De par sa nature même, ce genre d'entreprises est souvent néfaste pour l'environnement, la santé publique et des ressources renouvelables comme la faune. Il est irrationnel d'accumuler d'énormes factures de nettoyage (que celles-ci soient payées à crédit à court, moyen ou long terme et que les coûts soient assumés par des entreprises, par des gouvernements ou par la société dans son ensemble) si l'on compromet simultanément notre base de ressources naturelles renouvelables et notre capacité future à régler ces factures.

Ces ressources sont essentielles à notre avenir. Je veux parler des phoques, des caribous, des baleines, du poisson, des boeufs musqués et des ours polaires. Je fais également référence aux compétences de nos entrepreneurs, de nos chasseurs, de nos couturières et de nos sculpteurs. Lorsque je parcours l'Arctique, je constate que nous avons plutôt connu nos véritables succès grâce à nos ressources renouvelables, en ajoutant plus de valeur à des marchandises locales et en créant des produits

plus divers et plus faciles à vendre. L'autosuffisance et une économie intégrée, voilà quels sont nos objectifs à long terme. Les Inuit souhaitent pouvoir compter à la fois sur une source de nourriture garantie dans la nature et sur des cultures commerciales diversifiées.

Il n'est pas douteux que les règlements environnementaux soient effectivement devenus en pratique des barrières non tarifaires. Je suis certaine que nombre de gens ont déjà une idée du tort que quelques-unes de ces barrières ont causé à l'économie du Nord. Des études ont confirmé que les mesures prises contre la récolte des fourrures ainsi que contre la chasse aux phoques et à la baleine nous ont porté préjudice. Cela a notamment été le cas de la *Marine Mammals Protection Act* des États-Unis, qui interdit le commerce des peaux de phoque, des os sculptés et de tout autre produit fabriqué avec des baleines ainsi que de l'interdiction des produits faits à partir de phoques au sein de la Communauté européenne. Je ne peux même pas considérer que de telles sanctions constituent une forme de protection de l'environnement puisque l'on fait si peu de choses pour éviter que ces mêmes animaux, dont nous tirons notre nourriture, soient contaminés par des produits toxiques.

Il existe d'autres restrictions au commerce qui nous créent des difficultés. L'Accord de libre-échange a permis au Canada de donner de l'essor au commerce nord-sud mais il n'a rien fait pour supprimer ce qui entrave le commerce circumpolaire. Par exemple, lorsque le marché des peaux de phoque a été effectivement anéanti par les groupes de pression qui s'opposaient à la chasse au phoque, les chasseurs ont commencé à chercher des marchés de substitution. La peau de phoque donnant un cuir de grande qualité, les habitants de Pangnirtung et de Broughton Island ont tenté d'expédier des peaux de phoque à quelque 500 kilomètres de là, de l'autre côté du détroit de Davis, jusqu'à Qeqertarsuaq, au Groenland, afin qu'elles y soient tannées en consignment. Ils ont constaté qu'il leur faudrait payer des droits de douane sur la pleine valeur des peaux tannées, ce qui enlevait toute rentabilité à l'opération.

Nous nous sommes déjà heurtés également à des restrictions entravant le commerce à l'intérieur du pays. Il arrive en effet souvent que les règlements fédéraux, provinciaux et territoriaux ne soient pas conçus en fonction du Nord. Par exemple, pour pouvoir être vendues, les carcasses de gibier doivent être inspectées par les services fédéraux. Des installations d'analyse

et des inspecteurs sont donc amenés par hélicoptère là où se trouvent les chasseurs et le gibier. À cause de cela, cette viande est si chère qu'elle devient un produit de luxe.

Les Inuit n'attendent pas le secours de grands projets d'investissement ou de subventions gouvernementales. Nous nous efforçons d'amener le gouvernement à reconnaître et à encourager la viabilité et l'autosuffisance de notre économie. On a parfois l'impression que les Inuit sont injustement favorisés par des subsides gouvernementaux mais il n'existe pas dans le monde d'économie qui fonctionne dans le cadre d'un marché totalement libre. Au Canada, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales prennent tous des décisions économiques importantes. Contrairement à la réputation qui leur est faite, les Inuit ne se contentent pas d'encaisser passivement l'argent qu'ils tirent d'une économie de bien-être social. Nous voulons aider tous les paliers de gouvernement à définir quelle est, compte tenu des sommes investies, la manière la plus rationnelle et la plus efficace de nous aider à renforcer notre économie.

Lorsque les producteurs de blé ont des difficultés ou qu'une aciérie se trouve au bord de la faillite, les gouvernements fournissent des crédits, rééchelonne les dettes et offrent des programmes de recyclage mais, quand le marché des fourrures s'effondre, les chasseurs et les trappeurs ne reçoivent aucune aide. En fait, depuis 1987, le gouvernement fédéral s'est opposé aux efforts déployés par les organisations de revendication territoriale des autochtones pour obtenir les modestes programmes d'aide prévus dans les accords qui avaient été conclus, et ce, alors même que l'on admet universellement que le Programme de soutien du revenu des chasseurs est l'un des éléments les plus positifs de la Convention de la Baie James et du Nord québécois adoptée en 1976.

Un exemple d'innovation dans le développement économique du Nord me donne beaucoup d'espoir. J'ai indiqué que les premiers efforts déployés pour trouver une utilité et des marchés de substitution pour les peaux de phoque avaient tourné court. Heureusement, les choses ne se sont pas arrêtées là. Avec l'aide de Inuit Tapirisat du Canada, une tannerie intégrée et respectueuse de l'environnement, a été créée à Broughton Island. Une valeur considérable est donc ajoutée au produit au palier de la collectivité, ce qui permet aux chasseurs de continuer à gagner de l'argent grâce aux techniques traditionnelles qu'ils

maîtrisent si bien.

Les seuls sous-produits de la tannerie sont de l'eau savonneuse et de la sciure de bois. Cette activité complète également très bien d'autres aspects de l'économie locale: la viande de phoque est vendue au sein de la collectivité ou dans d'autres communautés du Nord, l'huile de phoque peut être mélangée au mazout pour être brûlée localement dans des chaudières classiques et le cuir est utilisé par un groupe de couturiers locaux, en plus d'être vendu à l'extérieur.

Les coutumes et valeurs traditionnelles inuit sont souvent perçues comme archaïques, démodées et inutiles dans le monde d'aujourd'hui. Pourtant, de plus en plus, nous constatons que nos techniques et ressources uniques y trouvent une place. Que ce soit pour de l'omble chevalier fumé ou pour des cuirs fins tirés de peaux de phoque, des marchés se développent et notre population trouve des débouchés commerciaux ainsi que des usages productifs et rentables pour ses connaissances.

Enfin, j'aimerais rattacher la question des liens entre commerce, environnement et compétitivité à un autre problème qui revêt pour nous une importance cruciale. Nous transformons actuellement les techniques dont nous nous sommes servis pour survivre dans un environnement hostile en moyens de nous faire une place au sein de l'économie mondiale. Les valeurs sur lesquelles se fondait le mode de gouvernement traditionnel inuit forment la base du droit inhérent à l'auto-gouvernement que nous avons l'intention de faire enchâsser dans le processus de réforme constitutionnelle actuel. C'est en effet en définissant le rôle qui s'esquisse pour nous au sein du fédéralisme canadien que nous pourrions trouver des créneaux pour nos produits sur les marchés mondiaux et les exploiter aussi efficacement que possible.

C

Le rôle du gouvernement fédéral

7

Le gouvernement du Canada

Frank Oberle

Frank Oberle est ministre des Forêts depuis 1989. Avant cela, il a été ministre d'État à la Science et à Technologie. Il a été élu au Parlement pour la première fois en 1972 et a servi au sein de nombreux comités permanents et spéciaux sans jamais perdre de vue l'intérêt particulier qu'il éprouve pour le développement économique régional, le secteur des ressources naturelles, les affaires indiennes et le développement du Nord. Il a publié divers rapports d'importance sur des questions nationales, et notamment Ghettos verts, Equity and Fairness, Human Resources Paradox et Reviving the Canadian Dream.

Partout, on affine constamment le lien qui rattache l'économie à l'environnement afin de parvenir à un équilibre acceptable entre bien-être économique et environnemental ainsi qu'entre dynamisme de l'économie et santé de l'environnement. Récemment, cela a donné lieu à un dilemme qui a commencé à s'insinuer dans la conscience publique. Comme toutes les questions de société, il présente deux extrêmes mais, lorsque l'on parle d'environnement, le fossé qui sépare habituellement les deux camps qui s'opposent paraît être particulièrement large.

L'éducation constitue peut-être le moyen le plus efficace de combler cette différence. Chacun doit comprendre qu'économie et environnement sont pour toujours indissociables. Les Canadiens doivent continuer de créer des richesses s'ils veulent bénéficier d'un degré tolérable de confort dans ce pays caractérisé par un climat rude et d'énormes distances. Seules de nouvelles richesses peuvent engendrer un supplément de croissance et d'autres améliorations des conditions sociales, mais le progrès ne se mesure pas uniquement en termes de volume ou de taille supplémentaire. Les Canadiens doivent mieux comprendre les conséquences des activités industrielles puis formuler des plans d'action intelligents pour équilibrer les perspectives économiques et les responsabilités environnementales.

Ce processus est largement engagé au Canada. On y élabore

et on y respecte des normes aussi bien nationales qu'internationales définissant ce qu'est un comportement environnemental acceptable.

Le secteur de l'exploitation forestière offre une étude de cas fascinante des divers éléments qui interviennent dans le débat sur l'environnement et l'économie. Au palier local, l'argument opposant la préservation des emplois à celle de la forêt est développé dans une atmosphère de vociférations chargées d'émotion qui, malheureusement, débouchent souvent sur des confrontations violentes. On ne dira jamais assez à quel point l'industrie forestière est importante, que ce soit à l'échelle régionale ou nationale. D'un océan à l'autre, 350 collectivités vivent ou meurent avec la forêt. La santé économique du Canada dépend en bonne partie des exportations du secteur forestier. Or l'idée que les autres pays se font de la façon dont les Canadiens gèrent leurs forêts soulève de grandes questions politiques et sociales. On ne peut donc manquer de s'intéresser aux problèmes de marchés et d'échanges commerciaux.

S'efforçant d'harmoniser un pléthore d'intérêts concurrentiels, le gouvernement a assis sa politique forestière sur le principe de la viabilisation du développement. La nouvelle Loi sur les forêts oblige le ministre des Forêts à oeuvrer dans le sens d'un développement viable et à présenter chaque année au Parlement un rapport sur l'état des forêts canadiennes. La notion de viabilité du développement est un concept qui a su se faire largement accepter et qui a également pris des sens différents. Toutefois, afin de ne pas compliquer les choses, on peut dire qu'il représente pour nous l'obligation de laisser la planète en meilleur état que nous l'avons trouvée.

Le gouvernement fédéral dispose d'outils très puissants pour promouvoir une exploitation viable de nos forêts et il les a efficacement employés. Le principal est l'Entente sur la mise en valeur des ressources forestières (EMVRF) conclue entre certaines provinces et le gouvernement fédéral. Dans le cadre des plus récentes de ces ententes, qui couvraient la période 1984 à 1989, le gouvernement a consacré 1,1 milliard de dollars à la réalisation de certains objectifs formulés en vertu de la Stratégie nationale pour le secteur forestier canadien. Cette somme a notamment été affectée à des activités de recherche, de transfert technologique, d'éducation, de formation et d'information publique.

Mais le plus important est toutefois le fait qu'en insistant

davantage sur les perspectives à long terme, on a donné naissance à des systèmes de gestion plus rigoureux et mieux intégrés. Il s'agit là des principaux éléments des ententes et, ensemble, ils représentent une évolution menant du concept de rendement soutenu à celui de développement viable et une évolution correspondante faisant que l'on ne gère plus simplement la forêt mais plutôt l'écosystème forestier.

Les fonds consacrés à l'amélioration de la santé des forêts canadiennes dans le cadre de ces ententes et d'autres programmes gouvernementaux, qu'ils soient provinciaux ou fédéraux, offrent des avantages à long terme incalculables. À mesure qu'ils apprennent à connaître les problèmes environnementaux et qu'ils les comprennent de mieux en mieux, un nombre croissant de Canadiens se situent dans le juste milieu en ce qui concerne ce débat. Même s'il existe encore des gens qui ont recours à des moyens extrêmes pour protéger les arbres et d'autres qui affirment que l'exploitation forestière doit se poursuivre à n'importe quel prix, le débat public progresse régulièrement vers une position équilibrée.

La viabilisation du développement impose non seulement des obligations à ceux qui, au sein des secteurs public et privé, tirent profit de l'exploitation des forêts canadiennes, elle leur confère également des droits. Entre autres obligations, ils doivent prudemment gérer non seulement les aspects commerciaux traditionnels de la ressource mais aussi les valeurs moins tangibles qui ne procèdent pas du bois même. Ces dernières valeurs sont importantes et n'ont commencé à recevoir l'attention qu'elles méritent que récemment, mais l'on a effectivement entrepris d'en tenir compte.

En ce qui concerne les droits acquis, ceux qui gèrent une forêt devraient, dans la mesure où ils ont satisfait aux obligations qu'impose la nécessité de viabiliser le développement — c'est-à-dire qu'ils ont planté plus qu'ils n'ont prélevé — en avoir la jouissance, le droit de l'exploiter et le droit de fabriquer et de vendre des produits faits en bois provenant de peuplements viablement gérés sans courir le risque de se heurter à des barrières arbitraires érigées au Canada ou à l'étranger sur la base de préjugés injustes ou d'opinions mal informées.

Lorsque Marshall McLuhan a parlé voilà si longtemps du «village planétaire», il faisait allusion à la façon dont les communications modernes ont rétréci le monde. À cause de ce rétrécissement, ce que le Canada fait n'échappe pas très

longtemps à l'attention de l'opinion internationale. Comme il possède 10% des forêts de la Terre et qu'il s'agit du deuxième plus vaste pays au monde, les pratiques qui ont cours au Canada ont une incidence sur l'environnement planétaire qui est totalement hors de proportion avec son poids démographique.

Cela impose de graves obligations à tous les Canadiens. Les forêts ne sont pas seulement l'un des principaux moteurs de l'économie canadienne, elles constituent aussi un des éléments fondamentaux des structures écologiques qui perpétuent la vie sur la planète. Elles sont un patrimoine mondial dont le Canada a la charge et qu'il doit préserver pour le compte de toute l'humanité.

Les Canadiens sont conscients de ces obligations. Leurs forêts sont inscrites dans leur âme, dans leur identité nationale, dans leur image d'eux-mêmes. Le fait que le Service des parcs nationaux ait été créé voilà déjà 100 ans montre bien à quel point le souci du milieu naturel est profondément enraciné dans la culture et dans l'histoire canadienne. Plus récemment, le gouvernement a lancé une autre initiative ambitieuse, le Plan vert, qui donne un rôle de premier plan aux forêts et à la sylviculture. Il s'agit là de l'engagement écologique le plus progressiste et le plus avisé qu'un pays ait pris jusqu'à présent. Il fournira des points de référence qui permettront aux Canadiens comme aux acheteurs des produits forestiers de ce pays de vérifier dans quelle mesure le Canada prend soin de cet élément de l'actif planétaire.

Pour une entreprise, il est tout à fait rationnel d'être sensible aux préoccupations environnementales et de se montrer socialement responsable. L'intérêt égoïste bien compris est l'une des forces qui, dans le monde des affaires, font le plus pour assurer sa sécurité et sa croissance à long terme. On ne peut en effet ignorer les exigences des consommateurs et les craintes légitimes du public qu'un certain temps avant que le prix à payer ne devienne trop lourd. Pour une entreprise, il est donc important de prendre les devants en ce qui concerne l'environnement et, comme c'est le cas pour le contrôle de la qualité au sein de l'industrie, il est généralement moins coûteux de bien faire les choses d'emblée. Le chariot dans lequel la cliente d'un supermarché entasse ses achats est un microcosme du marché mondial et il est devenu tout aussi important, pour ce qui est d'acquérir des parts de marché, d'avoir une image «verte» que d'offrir des produits de qualité à un bon prix.

Si les Canadiens découvrent que la population des pays où ils vendent leur bois et leur papier s'inquiète de la façon dont nous exploitons nos forêts, ils devraient s'efforcer de les rassurer. Ils devraient trouver des moyens de montrer au monde que les forêts de ce pays sont gérées de façon éclairée. Les Canadiens ne doivent pas rejeter avec insouciance les craintes qui sont exprimées publiquement au sujet de l'environnement, même lorsque celles-ci ne sont absolument pas fondées. En effet, si l'on ne prend pas ouvertement et rapidement des mesures pour les apaiser, elles peuvent inspirer des boycotts et faire apparaître des obstacles au commerce.

En octobre 1991, je me suis rendu en Europe afin d'essayer de dissiper certains des préjugés que l'on y entretient au sujet de la façon dont le Canada exploite ses forêts. Il est rassurant pour des Européens d'apprendre que le Canada laissera à l'état naturel 12% de son territoire, ce qui correspond à une superficie de 1,2 million de kilomètres carrés. Il s'agit là de l'un des engagements du Plan vert du Canada. La plupart des Européens ne savaient pas que, voilà déjà nombre d'années, le Canada a interdit les essences au plomb et a imposé pour les automobiles des normes d'émission bien plus sévères que celles que l'Europe a adoptées. Ils ont été surpris de découvrir que leurs agriculteurs utilisent six fois plus de fertilisants chimiques qu'on ne les autoriserait à le faire dans ce pays.

Il est tentant de se servir de comparaisons comme celles-ci pour évaluer et justifier les résultats du Canada mais, en définitive, cela n'est pas très utile d'un point de vue commercial. Il est toujours plus facile de se montrer vertueux avec quelque chose qui est loin de nous.

Le marché devrait être équitable et, que ce soit entre les provinces ou entre les différents pays, les règles fondamentales devraient être raisonnablement les mêmes. Cela exigera cependant du temps parce que les diverses entités politiques se trouvent à des stades de développement différents. Au Canada comme dans d'autres pays industrialisés, l'opinion publique impose, au stade du tiroir-caisse, sa propre forme de discipline environnementale. À l'échelon international, toutefois, il faut procéder différemment pour faire respecter des normes plus strictes. Tout le monde reconnaît qu'il faut éviter de créer des situations où les décisions d'investissement se prennent sur la base de l'avantage concurrentiel qu'une entreprise peut tirer de normes environnementales moins rigides. C'est pour cela que

l'on a besoin d'instaurer un nouvel ordre mondial qui tienne compte d'une myriade d'impératifs et de problèmes environnementaux comme la pollution transfrontalière, l'affaiblissement de la couche d'ozone et l'évolution du climat, tout comme les questions de droits de la personne, de paix et de sécurité ont pris une ampleur supranationale.

Les Canadiens, qui ont fait des efforts particuliers pour établir des partenariats et des alliances stratégiques, sont prêts à faire ce qu'il faut pour que de nouvelles règles et de nouvelles normes soient formulées et pour les faire respecter.

Le Canada sera toujours un pays forestier. Toutefois, au fil du temps, nous devons réduire notre dépendance économique à l'égard du commerce des produits forestiers. En effet, avec chaque jour qui passe, la valeur intrinsèque de cette précieuse ressource s'accroît. Les forêts que les Canadiens gardent à l'état naturel et celles qu'ils gèrent avec des pratiques sylvicoles éclairées deviendront des sanctuaires dans un monde dont la population humaine s'accroît chaque année de 100 millions d'âmes. Le Réseau de forêts modèles qui sera créé dans le cadre du Plan vert recevra toute l'attention qu'il sera possible de lui consacrer. Grâce aux progrès les plus récents de la science et de la technologie, il fournira de nouvelles connaissances et nous permettra de déterminer avec plus de précision quel degré d'intervention humaine la nature peut supporter sans mal.

Ces connaissances serviront à résoudre les problèmes qui affligent d'autres régions du monde, des problèmes infiniment plus graves que ceux que les Canadiens affrontent chez eux. Les forêts des régions tropicales de la planète disparaissent au rythme de 17 millions d'hectares par an. Seules 12% environ des fibres ligneuses provenant de cette zone sont transformées en produits du bois, le reste étant utilisé comme combustible ou tout simplement brûlé pour faire place à une agriculture de subsistance. Les fléaux qui menacent la forêt tropicale sont la pauvreté et la faim. Les Européens, qui dorment du sommeil du juste parce qu'ils ont interdit l'importation de bois de feuillus provenant de ces forêts, n'échapperont peut-être pas au cauchemar que représente la disparition massive du couvert forestier.

Les craintes que manifeste le Canada à l'égard de la survie et de la préservation des forêts des régions tropicales ainsi que les engagements qu'il a pris à ce sujet figurent au premier rang de ses préoccupations dans le domaine de la politique

internationale. Maintenant encore, le Canada dépense chaque année plus de 100 millions de dollars pour faciliter la réalisation de programmes qui aident les pays en développement à mieux gérer leurs forêts. Il s'agit là de quelque chose dont les Canadiens peuvent être fiers.

Le Canada ne compromet pas ses intérêts commerciaux et ne réduit pas sa compétitivité en respectant l'environnement. En fait, c'est peut-être tout le contraire. L'entrepreneur averti et avisé qui sait reconnaître le premier que l'attitude du public a évolué en tire profit en répondant à la nouvelle demande. L'évolution des techniques et des services environnementaux ouvre de nouvelles perspectives fascinantes. Il ne faut pas oublier ce qui est arrivé aux fabricants de chandelles lorsque Thomas Edison est entré en scène.

La menace qui fait courir le plus grand risque aux entreprises canadiennes trouve peut-être son origine à l'intérieur même des frontières de ce pays. La CE forme maintenant une zone où les marchandises, les services, les capitaux et la main-d'oeuvre de 12 pays peuvent circuler librement et cet ensemble pourrait croître encore pour englober en définitive entre 24 et 30 pays. Pourtant, au Canada, les discussions actuelles portent sur le démantèlement de barrières commerciales interprovinciales afin qu'en 1995, on puisse acheter dans une taverne de l'Ontario une bouteille de Moosehead produite au Nouveau-Brunswick.

Cet esprit de clocher étroit qui est imposé à de nombreuses entreprises canadiennes par des régionalismes bien intentionnés mais mal informés pénalise les Canadiens à l'échelle internationale. Il arrive en effet trop souvent que les industries canadiennes ne parviennent pas à atteindre sur leur territoire la masse critique dont elles ont besoin pour affronter avec succès leurs concurrents sur les marchés mondiaux.

C'est pour cela que la proposition de suppression des barrières commerciales interprovinciales constituait un élément clé de la série de réformes constitutionnelles dont le gouvernement s'était fait le champion. La disparition de ces barrières ne résoudrait pas *tous* les problèmes de compétitivité du Canada mais ce serait un premier pas important.

Le Canada dépend plus de ses échanges commerciaux avec l'étranger que pratiquement n'importe quel autre grand pays du monde. Les Canadiens sont aimés et respectés à peu près partout mais cela ne dispense pas l'industrie canadienne de l'obligation d'être concurrentielle. C'est pour cela que le

gouvernement a lancé son Initiative prospérité. La charité n'a guère cours dans le monde et les Canadiens ne parviendront donc pas à réaliser le plein potentiel de ce pays sur les marchés internationaux s'ils n'apprennent pas à combiner l'intégralité de leurs forces, c'est-à-dire l'industrie, la main-d'oeuvre et le gouvernement. C'est cela que cette initiative vise. Pour gagner la partie, les produits canadiens doivent être concurrentiels au niveau des prix, de la qualité et du service mais aussi être fabriqués en fonction de normes environnementales acceptables.

8

Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

Louise Fréchette

Louise Fréchette est devenue représentante permanente et ambassadrice du Canada auprès des Nations Unies à New York après avoir servi en qualité de sous-ministre adjointe, Secteur de la politique économique et de la compétitivité du commerce, au sein du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada. Avant cela, elle a occupé diverses fonctions au sein de ce ministère, et notamment celle de sous-ministre adjointe, Secteur de l'Amérique latine et des Antilles; d'ambassadrice du Canada auprès de l'Argentine et de l'Uruguay; de directrice, Division des pays du Sommet européen; de directrice adjointe, Division de la politique commerciale; de directrice adjointe, Division de l'Europe de l'Ouest. Elle est diplômée du Collège de l'Europe, à Bruges, en Belgique, de l'Université de Montréal ainsi que du collège Basile-Moreau.

À l'échelle internationale, plusieurs événements touchant la scène environnementale auront des répercussions sur les intérêts commerciaux du Canada ainsi que sur sa capacité à occuper une position concurrentielle sur les marchés étrangers. En fait, vu sous l'angle des gouvernements, il ne fait pas de doute que l'environnement est une industrie qui est vouée à prendre de l'expansion. Il ne se passe guère de semaines sans qu'au moins une réunion internationale d'experts aborde un aspect ou un autre des questions environnementales. L'environnement figure maintenant régulièrement parmi les points qui sont inscrits à l'ordre du jour des principales conférences mondiales, depuis les sommets économiques annuels jusqu'aux rencontres des dirigeants du Commonwealth et de la francophonie.

Les choses évoluent si vite que nombre de petits pays ont du mal à suivre le fil de négociations qui pourraient substantiellement altérer leurs perspectives économiques et commerciales. Rien qu'en 1991, le Canada a accueilli plusieurs de ces rencontres, et notamment la Réunion de Halifax sur les sources terrestres de pollution marine, la réunion de Montréal

sur l'information environnementale, la Réunion du comité exécutif du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone et la Réunion de Yellowknife sur la coopération environnementale dans l'Arctique.

Les négociations environnementales quittent de plus en plus le domaine des grandes déclarations pour se porter sur le terrain des engagements concrets et des mesures d'application. En une dizaine d'années, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe a négocié le premier accord-cadre sur le transport à grande distance de polluants atmosphériques — ce qui constitue en pratique la première convention sur «les pluies acides» — ainsi que des protocoles exécutoires sur la réduction des émissions d'oxyde de soufre et d'azote. Elle élabore actuellement de nouveaux instruments portant sur d'autres types de polluants atmosphériques.

Les négociations internationales sur le problème de l'affaiblissement de la couche d'ozone avancent à un rythme encore plus rapide. Deux ans après que la Convention de Vienne soit entrée en vigueur, le Protocole de Montréal, signé en 1988, prévoyait l'élimination graduelle des CFC. Ce protocole a été réexaminé en 1990 et les pays signataires ont convenu d'accélérer l'élimination de ces substances. Un fonds multilatéral a été mis sur pied afin d'aider les pays en développement à atteindre les objectifs du Protocole.

Les préparatifs de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) vont maintenant bon train. Elle aura lieu à Rio de Janeiro en juin 1992. La CNUED sera un événement marquant qui signalera non seulement la fin d'un certain nombre de grandes négociations mais aussi le début d'une nouvelle phase de coopération internationale en matière d'environnement.

La CNUED devrait avoir trois grandes conséquences:

- La *première* sera la signature de la première convention internationale sur la transformation du climat, qui portera sur les émissions de gaz à effet de serre.

- La *deuxième* sera la signature d'une convention cadre sur la biodiversité traitant de la protection des ressources génétiques et de l'accès à celles-ci.

- La *troisième* sera l'adoption de «l'Agenda 21», un plan de coopération international abordant toute la gamme des questions environnementales, depuis la désertification jusqu'aux déchets dangereux en passant par le déboisement, les problèmes du

milieu urbain et toute la gamme des questions en rapport avec les océans, y compris les sources terrestres de pollution marine, la gestion des littoraux et la protection des ressources biotiques marines. L'Agenda 21 examinera également les problèmes d'aide institutionnelle et financière ainsi que les questions de transfert de technologie, qui revêtent énormément d'importance pour les pays en développement. Il faudra trouver des solutions satisfaisantes si nous voulons obtenir la coopération sans laquelle on ne pourra résoudre les problèmes globaux qui menacent notre planète.

Les objectifs fixés pour la CNUED sont manifestement très ambitieux. Il reste à voir jusqu'où la communauté internationale est maintenant disposée à aller. Il faudra passer par de difficiles négociations pour aplanir ce qui engendre des différends non seulement entre les pays en développement et les pays industrialisés mais aussi entre ces derniers. Tôt ou tard cependant, on parviendra à des accords qui imposeront une discipline nouvelle aux courants commerciaux ainsi qu'aux procédés de production. Le secteur de la production d'énergie et les autres secteurs qui en consomment beaucoup seront touchés par les négociations sur la transformation du climat. Les pourparlers sur la biodiversité mettent également en jeu les intérêts de certains secteurs industriels, l'industrie pharmaceutique notamment. Les instruments internationaux qui existent déjà, par exemple le Protocole de Montréal ainsi que la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontiers de déchets dangereux et de leur élimination, comportent déjà des clauses qui ont une influence directe sur les échanges commerciaux.

Il est largement admis qu'il faut harmoniser et concilier les craintes environnementales et les règles commerciales actuellement en vigueur. L'OCDE comme le GATT, s'efforcent donc d'élaborer un cadre conceptuel permettant de traiter les deux facettes essentielles de la question des interactions entre commerce et environnement:

- d'un côté, il faut s'assurer que les règles commerciales autorisent les pays à adopter des restrictions légitimes au commerce pour des raisons environnementales et les protègent donc d'un éventuel «dumping environnemental»;
- de l'autre, il faut empêcher que naisse un «protectionnisme vert» faisant que les échanges commerciaux sont limités sans raison valable sous prétexte de protection de l'environnement.

Il est urgent de clarifier ces questions et de les mieux comprendre. La réglementation environnementale nationale et internationale évolue rapidement et posera de plus en plus de difficultés au système commercial.

Prenons par exemple le Protocole de Montréal sur l'ozone, qui limite le commerce entre les parties signataires de produits contenant des CFC et autres substances identifiées dans le Protocole: une restriction similaire imposée à un pays qui n'a pas signé ce document pourrait-elle être maintenue dans le cadre du GATT si elle est contestée par un pays signataire de ce dernier accord? Une interdiction des importations aux États-Unis de thon en provenance du Mexique qui se fondait sur une loi américaine conçue pour protéger les dauphins a déjà été contestée devant le GATT, où un groupe spécial a jugé que cette mesure n'était pas admissible en vertu des règles du GATT. Il est probable que de tels différends se multiplieront durant les années à venir. Cela mettra à rude épreuve le système en place.

Parallèlement aux questions qui sont examinées à l'échelon planétaire, des négociations font l'objet d'une intense activité en Amérique du Nord. Le Canada et les États-Unis sont aux prises avec une longue liste de problèmes transfrontaliers, et notamment la mise en oeuvre de l'entente sur les pluies acides, la question du traitement des eaux usées sur la côte ouest et celle de la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Les préoccupations qui ont été exprimées au sujet des problèmes environnementaux du Mexique dans le cadre des négociations d'un Accord de libre-échange nord-américain sont abordées dans l'intention de garantir l'application de normes environnementales adéquates. De façon plus générale, la sensibilisation accrue aux questions environnementales de la population américaine et de celle de nombre de nos autres partenaires commerciaux engendre également de nouvelles pressions qui peuvent affecter nos intérêts économiques et commerciaux.

Dans ce contexte d'évolution rapide des négociations internationales et de sensibilisation accrue de la population aux défis environnementaux, quatre éléments fondamentaux sous-tendent la stratégie internationale du gouvernement du Canada:

- Le *premier* est le fait que le Canada doit se trouver à la table de négociation et y jouer un rôle de premier plan. Cela ne veut

pas dire qu'il doit se montrer plus «vert» que les autres pays mais plutôt qu'il doit utiliser son influence et le crédit considérable dont il jouit en matière d'environnement au sein de la communauté internationale pour orienter les accords dans un sens qui sert au mieux nos intérêts et satisfait à nos objectifs. Nombre des ébauches de texte actuellement étudiées dans le cadre de la conférence préliminaire à la CNUED ont été rédigées au Canada. Cela est tout à notre avantage.

- Le *deuxième* consiste à faire participer, dans toute la mesure du possible, toute la gamme des intervenants à l'examen des positions canadiennes. Les milieux d'affaires, les peuples autochtones et toute une série d'ONG sont régulièrement consultés et sont également représentés au sein de la délégation canadienne qui assiste aux réunions préparatoires à la CNUED. Des consultations complètes ont également lieu simultanément au sujet des négociations portant sur la biodiversité et la transformation du climat. Le Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) contribue à l'analyse des questions environnementales ayant une incidence sur le commerce. Les ONG environnementales ont été invitées à se joindre à ce groupe. Les questions évoquées ont une telle portée qu'il faut que les principaux intervenants fassent un effort réel de concertation.

- Le *troisième* élément de la stratégie du gouvernement canadien consiste à tenter d'obtenir une codification multilatérale des liens entre le commerce et l'environnement. Les Canadiens ont été parmi les premiers à inciter l'OCDE et le GATT à aborder ces questions. Sur ce plan, comme en ce qui concerne les autres problèmes commerciaux, le Canada continue d'estimer qu'un système multilatéral bien au point sert mieux les intérêts canadiens qu'un monde dominé par la loi du plus fort.

- Le *quatrième* et dernier élément consiste à soutenir activement la promotion et l'exportation à l'étranger de techniques et de produits canadiens environnementalement sains. Ce genre de transfert technologique est un aspect essentiel de la réponse aux problèmes environnementaux qui affligent actuellement la planète. Il offre de plus d'extraordinaires possibilités au pays et aux entreprises qui sont capables de prévoir les changements que suscite la nécessité de protéger l'environnement et qui parviennent à mettre au point les techniques dont on aura besoin à l'échelle mondiale.

L'environnement est bel et bien une industrie en pleine croissance pour les gouvernements et il est certain qu'il en ira bientôt de même pour le secteur privé. Le Japon élabore actuellement un plan à échéance de 100 ans dont l'objectif est d'établir une domination sur le marché mondial des techniques propres. Ce fait signale sans équivoque que l'environnement peut effectivement être la source de bonnes affaires.

9

Le ministère de l'Environnement

Leonard Good

Leonard Good est sous-ministre de l'Environnement depuis mai 1989. Il a occupé auparavant divers postes au sein de la fonction publique, et notamment celui de sous-secrétaire du Cabinet (Plans), Bureau du Conseil privé; de sous-ministre associé pour l'énergie, Énergie, Mines et Ressources Canada; et de sous-ministre adjoint principal pour l'énergie. Il a enseigné à Charlottetown à la University of Prince Edward Island. Il détient un baccalauréat en économie et en science politique et une maîtrise en économie de la University of Toronto ainsi qu'un doctorat en économie de la University of Western Ontario.

Les Canadiens vivent actuellement à une époque marquée par une grande complexité, un fait que confirment chaque jour les images qui nous parviennent d'un peu partout au monde et nous montrent les transformations radicales qui surviennent dans le bloc de l'Est, au Moyen-Orient et, en fait, dans toutes les parties du globe. Ces changements signalent l'émergence d'une «nouvel ordre mondial» où les vieilles règles de la diplomatie et du commerce international cessent de s'appliquer. Les nations sont de plus en plus interdépendantes. La Terre se rétrécit. L'expression «village planétaire» inventée par Marshall McLuhan a depuis longtemps cessé d'être une abstraction et elle reflète maintenant une réalité marquée par un nombre infini de nouveaux problèmes difficiles qu'il faut impérativement résoudre.

L'un des plus cruciaux et des plus épineux est la relation qui lie le commerce et l'environnement. Dans le passé, les milieux d'affaires et les cercles gouvernementaux estimaient que ces termes étaient presque antinomiques. Toutefois, maintenant que les gens ont pris conscience des problèmes environnementaux qui menacent le monde, le lien inextricable qui rattache le commerce et l'environnement devient plus facile à discerner. Les gens ont ainsi été amenés à faire plus d'efforts pour élaborer des politiques commerciales qui n'ont pas de répercussions néfastes pour l'environnement, et inversement.

Un peu partout au monde, les gouvernements démantèlent graduellement tout ce qui fait obstacle aux échanges et négocient des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux. Simultanément, les populations réclament que l'on adopte des lois garantissant qu'il sera tenu compte des questions environnementales dans le cadre de ces accords. Il s'avère cependant très difficile de cerner l'étendue de ce lien et il semble peu probable que cela devienne plus aisé à l'avenir. La compétitivité accrue qui caractérise les échanges commerciaux à l'échelle planétaire a rendu extrêmement malaisé de suivre des politiques qui sont perçues comme donnant un avantage concurrentiel indu à un pays sur un autre.

La plupart des pays continuent d'estimer que la réglementation environnementale de leurs partenaires commerciaux est un moyen détourné de protéger des industries inefficaces et, malheureusement, cela est souvent vrai. L'intensification de la concurrence à l'échelle planétaire a entraîné une restructuration radicale de l'économie mondiale. Elle a également accru dans bien des pays le nombre des faillites d'entreprise et les pertes d'emploi qui en découlent. Dans ces temps économiquement difficiles, bien des pays cherchent à adopter des lois qui protégeront indirectement leurs industries. En conséquence, même si le lien entre les questions environnementales et commerciales est évident, il est et demeurera longtemps un problème politiquement explosif et économiquement important.

L'intégration de l'environnement et de l'économie: un point de vue d'ensemble

Il est impératif d'étudier le lien entre commerce international et environnement dans le contexte général de l'intégration de l'environnement et l'économie. On ne peut se permettre de perdre de vue ce point essentiel. L'intégration des préoccupations environnementales par l'ensemble des secteurs de l'économie et non pas simplement par celui des échanges commerciaux est la clé de l'avènement d'une société planétaire embrassant les principes de viabilité du développement qui ont été exposés dans le rapport *Notre avenir à tous* que la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a publié en 1987.

Ce rapport, qui avait été commandé par les Nations Unies, s'inscrit dans la lignée d'une révolution environnementale

commencée dans les années quatre-vingt. Presque simultanément, dans toutes les parties du monde, des gens se sont soudain aperçus que de graves problèmes environnementaux menacent l'avenir de leurs enfants et des générations futures. Cette brutale prise de conscience a donné naissance à un mouvement qui réclame que l'on modifie radicalement les méthodes décisionnelles et les pratiques commerciales. La population a pris l'initiative en demandant que les décisions économiques et environnementales soient intégrées. Le consumérisme vert est une manifestation de cette révolution environnementale. Il a pris tellement d'importance dans la plupart des pays occidentaux que nombre de gouvernements ont voulu introduire leur propre programme d'étiquetage. Par ailleurs, puisque la population était de plus en plus sensibilisée aux questions environnementales, la plupart des gouvernements et des partis d'opposition ont également élaboré une série complète de positions à ce sujet.

La réaction des gouvernements et des milieux d'affaires

Le gouvernement du Canada a réagi à ce mouvement environnemental issu du coeur même de la population en proposant son «Plan vert», qui identifie trois domaines clés où il pourrait contribuer à l'intégration des problèmes environnementaux et économiques: l'amélioration des intrants, des procédés ainsi que des instruments et règlements.

- Pour mettre au point de meilleurs intrants, il faut améliorer les informations dont on dispose sur l'environnement. Le gouvernement a l'intention d'accroître sa capacité de réunir et diffuser de l'information en renforçant ses moyens scientifiques et sa connaissance des écosystèmes. En surveillant et en mesurant les progrès qui sont effectués, ou qui ne le sont pas, le Rapport sur l'état de l'environnement au Canada que publie chaque année le gouvernement sert à renseigner aussi bien le secteur privé que le secteur public. Enfin, le gouvernement cherche activement à mettre au point des programmes d'enseignement qui incitent à protéger l'environnement et font la promotion du concept général de viabilité du développement.

- La mise au point de meilleurs procédés passe par l'élaboration de moyens plus efficaces d'évaluer les répercussions environnementales et d'entamer une véritable concertation avec tous les secteurs de l'économie. Le gouvernement prépare

actuellement des mécanismes plus complets d'évaluation environnementale afin de garantir qu'il sera tenu compte des préoccupations écologiques dans tous les grands projets. Il sollicite de plus activement les conseils d'autres organismes comme les tables rondes, les ONG, les associations commerciales et universitaires tout en cherchant à déterminer, auprès du grand public, comment il serait possible d'améliorer les procédés actuels et d'établir lesquels sont nécessaires à l'intégration des décisions environnementales et économiques, au pays comme à l'étranger.

• Afin de pouvoir améliorer les instruments décisionnels ainsi que la réglementation, le gouvernement passe en ce moment en revue les lois environnementales en cherchant à optimiser les outils ou instruments économiques plutôt qu'à formuler une réglementation environnementale plus stricte. Cette analyse a été lancée avec le soutien actif des milieux d'affaires, environnementaux et universitaires.

Les entreprises tentent quant à elles de satisfaire le public en intégrant davantage les décisions environnementales et économiques mais c'est surtout en introduisant des produits verts que les sociétés commerciales montrent qu'elles cherchent à améliorer l'environnement. De plus, nombre des plus importantes d'entre elles ont entrepris de réaliser à l'intérieur de leurs installations des programmes environnementaux qui reçoivent moins de publicité mais qui ont pour but d'amener les attitudes de l'entreprise à refléter cette sensibilité aux questions environnementales.

La création de postes de vice-président à l'environnement et la préparation de rapports périodiques ainsi que de vérifications environnementales sont deux méthodes par lesquelles les sociétés s'assurent souvent que leurs pratiques de gestion sont environnementalement saines. Les entreprises font aussi un effort concerté pour aider les gouvernements à mettre au point des stratégies de promotion de l'intégration des questions environnementales et économiques. La participation des cadres supérieurs aux tables rondes constituent un excellent exemple de tout ce que les entreprises sont prêtes à faire pour améliorer l'environnement.

Ces initiatives du gouvernement et des entreprises visent une intégration nationale des questions environnementales et économiques. Le problème des interactions entre les échanges commerciaux et l'environnement, par contre, se fait plutôt

sentir sur la scène internationale. Cela ne diminue en rien les efforts que font le gouvernement et les entreprises pour intégrer les décisions environnementales et économiques mais montre toutefois que l'on se heurte actuellement à certaines limites lorsque l'on cherche à lier des problèmes environnementaux à des accords commerciaux internationaux.

La question des interactions entre commerce extérieur et environnement n'a toujours pas été clairement définie. Les pays industrialisés et les autres voient ces interactions sous des angles extrêmement différents. Les pays en développement, quant à eux, commencent à peine à s'apercevoir que la libéralisation des échanges est la clé de leur développement. Ils ont l'impression que la tendance à l'intégration des considérations environnementales et économiques est pour les pays riches un moyen de continuer à prospérer à leurs dépens. Ils voient le lien qui est établi entre commerce et environnement comme un obstacle supplémentaire aux échanges qui étouffera la croissance des économies les plus petites et les moins développées. En conséquence, les négociations bilatérales et multilatérales où l'on a tenté de mettre ce lien en évidence ont dans une large mesure abouti à un échec. De façon générale, les gouvernements n'ont pu qu'adopter des lois nationales en espérant que cela amènerait leurs partenaires commerciaux, et surtout ceux du Tiers-Monde, à remettre en question leur attitude à l'égard de l'environnement.

L'ALENA: une nouvelle étape dans l'intégration du commerce et de l'environnement

Le processus de négociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) pourrait toutefois ouvrir de nouvelles voies à l'intégration du commerce et de l'environnement. Les négociations suivent trois grands axes:

- *Premièrement*, les problèmes environnementaux sont considérés comme indissociables des négociations sectorielles. Cela signifie que des groupes consultatifs représentant des industries spécifiques jouent un rôle clé dans les efforts qui sont déployés pour que l'accord commercial tienne compte des considérations environnementales propres au secteur.

- *Deuxièmement*, les grandes questions environnementales sont traitées au niveau le plus élevé dans le cadre des négociations que mènent les gouvernements du Canada, des

États-Unis et du Mexique pour parvenir à un accord trilatéral général.

• *Troisièmement*, on rédige actuellement une déclaration de principes environnementaux trilatérale qui sera diffusée au terme des négociations. Celles-ci sont sans précédent dans la mesure où elles font participer tous les secteurs de la société, ce qui accroît par conséquent grandement la possibilité d'aboutir à un accord acceptable pour toutes les parties. Cette façon de procéder rend l'approbation de l'accord par une majorité de citoyens canadiens, américains et mexicains beaucoup plus probable.

Malgré la nature novatrice de ces négociations, bien des obstacles doivent être aplanis avant que l'on puisse lier commerce et environnement. Des questions de plus vaste portée, par exemple l'opposition entre compétitivité d'un côté et, de l'autre, abus et souveraineté nationale, doivent être prises en compte lorsque les préoccupations environnementales sont abordées dans le cadre des accords commerciaux. Bien des pays continuent d'estimer que la réglementation environnementale est une forme de protectionnisme. Les lois concernant les normes de qualité que doivent respecter les produits importés ne constituent cependant pas un problème notable puisque la plupart des nations acceptent le principe voulant que tout gouvernement ait le droit de fixer des normes de qualité qui doivent être respectées par tous les produits vendus.

Les lois qui fixent des normes pour les procédés avec lesquels les produits importés sont fabriqués soulèvent toutefois une controverse. Elles mettent en jeu un principe beaucoup plus important: celui des droits d'un État souverain. Un pays peut-il contester la façon dont un produit qu'il importe a été fabriqué si ce produit répond à ses normes de qualité? Une nation a-t-elle le droit d'imposer ses normes environnementales à une autre? Jusqu'à une date récente, la réponse était un «non» sans équivoque. Toutefois, à mesure que l'on comprend mieux les répercussions transfrontalières des problèmes importants — les précipitations acides et l'érosion des sols ne sont que deux exemples de ceux-ci — on se rend compte que, dans le prix à payer pour parvenir à des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux, il y aura la nécessité de renoncer à un certain degré de souveraineté sur la politique environnementale nationale.

L'assujettissement des procédés de fabrication des

importations à une réglementation environnementale soulève aussi la question des compromis à faire entre compétitivité et abus. Auparavant, on avait tendance à prendre des mesures environnementales unilatérales pour protéger des industries inefficaces de la concurrence de producteurs étrangers. Mais maintenant, au sein d'une société mondialisée dynamique et concurrentielle, des pays industrialisés qui adopteraient unilatéralement certaines lois environnementales pourraient compromettre leur position concurrentielle. De plus, les mêmes lois auraient des répercussions désastreuses sur la capacité qu'ont d'autres pays moins développés à vendre leurs produits sur les marchés mondiaux.

Il est clair qu'il faut revoir les règles du GATT en fonction desquelles sont jugées les interactions entre le commerce et l'environnement si l'on veut pouvoir instituer des règles de jeu équitables entre pays industrialisés et pays en développement. À l'évidence, il est nécessaire d'adopter des conventions internationales qui creusent véritablement la question des liens entre commerce et environnement. Enfin, il est clair qu'il faut harmoniser les normes environnementales mais cela doit être fait dans un cadre multilatéral plutôt qu'unilatéral.

Conclusion

Le Canada a joué un rôle d'avant-garde dans l'examen, à l'occasion de programmes et de conférences ou encore par des institutions, du lien qui unit commerce extérieur et environnement. Les Canadiens estiment néanmoins que cette question doit être explorée plus avant. La manière dont évoluera globalement la relation entre commerce et environnement reste à déterminer. On ne peut qu'espérer que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) offrira l'occasion d'explorer le problème et fournira un cadre permettant à tous les pays d'unir leurs efforts.

10

Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

Harry G. Rogers

Harry G. Rogers occupe le poste de sous-ministre de Revenu Canada Impôt et il a été le premier contrôleur général du Canada. Il a également occupé de très hautes fonctions au sein de la société Xerox au Canada et aux États-Unis, et notamment celle de vice-président des opérations (Canada). Il a aussi été directeur général de la société Ford au Japon. Il est membre du conseil d'administration du Niagara Institute ainsi que du Conseil national pour l'éducation du Conference Board du Canada, du conseil d'administration provisoire du Programme d'enseignement du développement durable et de la Banque fédérale de développement.

Pour pouvoir bien comprendre le rôle que le gouvernement joue dans l'équation que forment les considérations commerciales, concurrentielles et environnementales, il faut se rendre compte que les liens qui les unissent sont bien réels. Voilà quelques années seulement, les hauts fonctionnaires de différents ministères auraient chacun défendu un point de vue totalement différent à ce sujet. En effet, en ce temps-là, ils avaient tendance à adhérer de façon passablement rigide à une définition étroite de leur mandat et laissaient à leurs maîtres politiques du Cabinet et à certains organismes centraux le soin d'exposer «l'image d'ensemble», c'est-à-dire la vision globale.

Les choses ne se passent absolument plus ainsi à l'heure actuelle. Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC) offre un exemple de la manière dont les choses ont évolué. Le mandat de ISTC lui impose de «promouvoir la compétitivité internationale et l'excellence de l'industrie, de la science et de la technologie canadiennes». Ce mandat est simple et clair mais ce n'est pas là une tâche facile à réaliser. Il ne suffit en effet pas d'encourager nos milieux industriels, scientifiques et technologiques à s'unir et à combiner leurs talents pour aider le Canada à devancer la concurrence sur les marchés mondiaux. ISTC doit également assumer ses fonctions ministérielles dans

le contexte du programme d'ensemble du gouvernement.

Dans ce cas, le mot «liens» prend beaucoup d'importance. En effet, ISTC doit non seulement jouer un rôle de premier plan dans les efforts qui sont déployés pour préserver la prospérité nationale mais aussi faire attention à ne pas compromettre ce faisant la réalisation d'autres objectifs du gouvernement. Le ministère doit favoriser la prospérité du Canada en renforçant sa compétitivité mais aussi protéger simultanément l'unité canadienne, la dignité humaine de chacun et l'intégrité de l'environnement. ISTC doit aussi tenir compte des sensibilités régionales, des aspirations des peuples autochtones, des impératifs culturels, des responsabilités sociales et des obligations environnementales. Chacune des politiques qu'il propose, chacun des programmes qu'il recommande, doit être étudié sous des douzaines d'angles différents.

ISTC encourage l'excellence, l'efficacité, la productivité et la compétitivité à l'échelle internationale tout en prenant des mesures concrètes pour répondre aux préoccupations environnementales. Le ministère s'efforce de plusieurs manières d'avoir une action écologique:

- *Premièrement*, il harmonise ses politiques avec celles d'Environnement Canada afin d'élaborer des solutions et des initiatives intégrées, cohérentes, rationnelles et fonctionnelles dans les domaines de la viabilisation du développement et de la réglementation industrielle. Sur ce plan, la confusion est en effet l'ennemi. Les nombreuses voix ministérielles du gouvernement doivent toutes livrer le même message environnemental.

- *Deuxièmement*, il fait tout ce qui est en son pouvoir pour faire naître au Canada une industrie de l'environnement. Il a contribué à la fondation de l'Association canadienne des industries environnementales (ACIE) et les fonctionnaires qui s'occupent de ce secteur déploient des efforts considérables pour trouver en Europe et en Amérique du Nord des marchés pour les produits que les membres de l'Association élaborent et fabriquent.

- *Troisièmement*, ISTC finance aussi certains programmes environnementaux, par exemple le Programme de développement de technologies environnementales pour le fleuve Saint-Laurent, qui doit contribuer à l'assainissement de ce trésor national. Le ministère aide ainsi les industries qui sont implantées le long du fleuve à adopter ou à adapter des

techniques nouvelles qui permettront de réduire les déversements de substances nocives dans cette voie d'eau.

Le mandat de ISTC consiste en partie à collaborer avec les grands secteurs de l'économie afin de les aider à devenir plus concurrentiels. Le ministère réalise cet objectif par l'intermédiaire de son Programme des campagnes sectorielles. De façon générale, les fonctionnaires de ISTC coopèrent avec un groupe d'industries précises (par exemple les fabricants de pièces d'automobile ou l'industrie de l'exploitation forestière) afin de les aider à découvrir des façons de devenir plus productives et de mieux protéger leurs parts de marché. Rien dans le mandat du ministère n'oblige les fonctionnaires à prendre les préoccupations environnementales en compte lorsqu'ils structurent ces campagnes mais ils le font néanmoins de plus en plus souvent.

ISTC a par exemple lancé une «campagne sectorielle» dans l'industrie des pâtes et papiers. Dans le cadre de celle-ci, il a conclu un protocole d'accord visant directement les problèmes environnementaux. Il a pour ce faire harmonisé la mission qui lui est confiée, c'est-à-dire favoriser le développement de nouvelles techniques industrielles plus productives, avec l'objectif déclaré du gouvernement, qui est d'éliminer les méthodes industrielles polluantes. Les industries du secteur savent que, si elles font appel à des techniques nouvelles pour limiter la pollution, elles peuvent obtenir une aide financière qui leur permettra de compléter leurs propres investissements dans des améliorations technologiques.

De façon générale, ISTC estime qu'il est de son devoir de persuader l'industrie qu'elle peut obtenir un avantage concurrentiel en respectant l'environnement. Le ministère multiplie les efforts pour sensibiliser davantage ses fonctionnaires au défi écologique et pour les amener à faire plus encore pour rallier à ce point de vue les entreprises avec lesquelles ils traitent. On cherche à faire savoir qu'il est rationnel de respecter l'environnement. En effet, même si, à court terme, la protection de l'environnement peut occasionner des coûts supplémentaires, elle économise de l'argent à long terme. Elle ouvre de nouveaux marchés et rend les entreprises plus concurrentielles dans un monde où toujours plus de consommateurs veulent faire leur part pour sauver la planète. Or, en orientant leurs dépenses vers des entreprises qui respectent l'environnement, ils peuvent avoir l'impression

qu'eux-mêmes et ces entreprises sont des amis de la Terre.

Par exemple, la société Black's Camera s'est lancée dans la mise au point du système «System Crystal», qu'elle commercialise. Il s'agit d'un système qui réduit la pollution grâce à une circulation en circuit fermé des produits chimiques: ceux-ci sont filtrés et non pas évacués; l'eau est purifiée et recyclée et non pas corrompue et rejetée dans les égouts. Pour Black's, l'époque où l'on utilisait avant de jeter est révolue.

Il a fallu investir pour lancer le «System Crystal» mais cet investissement a été plus que compensé par l'image favorable et l'intérêt auxquels on a donné naissance parmi la clientèle et, à longue échéance, l'entreprise a peut-être limité ainsi les risques de poursuites judiciaires. En effet, dans dix, vingt ou trente ans, les concurrents de Black's pourraient se trouver condamnés à déboursier de lourdes sommes en compensation des dégâts qu'ils font actuellement. Ce genre d'investissement est donc tout aussi bon pour le bilan de l'entreprise que pour sa tranquillité d'esprit.

ISTC demande aux entreprises de lui indiquer leurs succès environnementaux et s'arrange pour les faire connaître au sein de l'industrie:

- Les aciéries devraient savoir que l'usine Dofasco de Hamilton économisera près de 1,5 million de dollars par an en coûts d'énergie maintenant qu'elle a investi 17 millions de dollars pour équiper ses hauts fourneaux de nouvelles hottes de captage des fumées. Ces dispositifs sont principalement conçus pour réduire les émissions de monoxyde de carbone et de dioxyde de soufre. Ils présentent également l'avantage de fournir de la vapeur en sous-produit, ce qui constitue une merveilleuse source de chauffage.

- Les fabricants de produits chimiques devraient savoir que Galvantic Industries de Dartmouth, en Nouvelle-Écosse, est parvenue à réduire de 95% les quantités de déchets produits par ses installations de galvanisation. L'évacuation de ces déchets coûte maintenant moins cher puisqu'il y en a moins et le nouveau procédé se paiera donc de lui-même en moins de deux ans.

- Toutes les industries clientes de ISTC devraient savoir que les effluents dont l'élimination leur coûte maintenant si cher pourraient très bien s'avérer une source de revenu. Depuis des années, l'usine General Motors de St. Catharines dépensait des millions pour se débarrasser de ses déchets liquides. Ceux-ci

étaient en bonne partie composés de liquides de refroidissement, d'huiles et de détergents usés, des produits qui sont maintenant raffinés, ce qui permet de recouvrer une partie des coûts puisque les huiles recyclées sont vendues au plus offrant.

Le mérite de tels succès ne revient pas à ISTC mais plutôt aux industries mêmes. Le ministère fait cependant tout ce qu'il peut pour qu'ils ne soient pas traités comme des secrets d'État. Il encourage également d'autres industries à suivre les exemples ainsi fournis.

ISTC a pour mandat de bâtir la prospérité en renforçant la compétitivité. Le ministère doit s'y employer en utilisant des moyens qui contribuent aussi à relever les grands défis environnementaux auxquels des Canadiens sont aujourd'hui confrontés. Ces deux objectifs ne sont pas incompatibles et l'on peut donc espérer que l'industrie saura marier compétitivité et respect de l'environnement dans le cadre d'une nouvelle culture d'entreprise révolutionnaire. Cette culture affirmerait le droit inaliénable à ne pas être exposé à de la pollution et tiendrait les propositions suivantes pour des évidences:

- Le respect de l'environnement procure un avantage concurrentiel.
- La protection de l'environnement peut se vendre.
- La protection de l'environnement est l'affaire de tous.
- Les solutions environnementales sont supérieures à la réglementation environnementale.
- Les problèmes écologiques ne connaissent pas de frontières.

La compétitivité internationale et la réalité des marchés mondiaux ne se résument pas à des perspectives commerciales. Les initiatives que le Canada prend pour assurer sa prospérité ne sont pas simplement une quête d'un bilan plus sain. Le gouvernement s'est engagé à aider l'industrie à faire face aux défis de la mondialisation mais il s'attend à ce qu'elle relève en échange le défi de la viabilisation du développement. Ensemble, gouvernement et industrie peuvent atteindre ces deux objectifs. Les Canadiens ont tout à y gagner.

D

Les expériences régionales

11

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA):

Le point de vue de Washington

Joseph Greenwald

Joseph Greenwald est avocat à Washington (DC). Il fait également partie du comité de rédaction de Europe 1992, The Report on the Single European Market, conseille le US Council of the Mexico-US Business Committee, est professeur auxiliaire à la American University Law School et a récemment présidé un des groupes spéciaux du GATT. Il a pratiqué le droit international au sein du cabinet Weil, Gotshal and Manges et a représenté la société Bendix Corporation en Extrême-Orient et en Europe. Il a également occupé un certain nombre de postes au sein du gouvernement, et notamment ceux de secrétaire d'État adjoint aux affaires économiques et commerciales, d'ambassadeur des États-Unis auprès des Communautés européennes et d'ambassadeur des États-Unis auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Joseph Greenwald a obtenu un baccalauréat de l'Université de Chicago, un baccalauréat en droit de l'Université de Georgetown ainsi qu'une maîtrise de l'Université de l'État du Michigan.

Comment la question du lien entre les considérations environnementales et commerciales peut-elle être traitée dans le cadre d'un accord de libre-échange nord-américain? Pour pouvoir répondre à cette question, il faut analyser la manière dont se décomposent les éléments de la relation entre environnement et commerce, résumer la position initiale du gouvernement des États-Unis au sujet de l'environnement et de l'ALENA, examiner les dispositions pertinentes du GATT, de l'Accord canado-américain de libre-échange et du Traité de Rome de la Communauté européenne, puis voir comment la question environnementale peut être abordée dans le cadre d'un accord de libre-échange nord-américain (y compris le problème du règlement des différends).

Les questions environnementales dans les négociations de l'ALENA

Aux États-Unis, la question du lien entre les considérations commerciales et environnementales a été portée à l'attention du public lorsque le président Bush a demandé au Congrès, le 1^{er} mars 1991, de renouveler sa procédure d'approbation accélérée afin qu'il puisse entamer la négociation d'un accord de libre-échange avec le Mexique et le Canada. Les groupes environnementalistes se sont alliés aux organisations syndicales pour s'opposer au renouvellement de cette procédure, surtout en ce qui concerne les négociations avec le Mexique. Le débat qui a suivi et les pressions qui se sont exercées ont révélé que les milieux environnementalistes américains entretiennent à ce sujet des opinions passablement diverses qui vont d'une opposition à ces négociations s'appuyant sur des positions doctrinaires extrêmes jusqu'à des attitudes plus raisonnables recommandant de tenir compte des préoccupations environnementales. Certains des groupes environnementalistes ont fini par accorder leur soutien à l'ouverture de négociations pour la création d'une zone nord-américaine de libre-échange.

Le débat qui s'est déroulé aux États-Unis a également été marqué par un grand nombre de discours enflammés exprimant une préoccupation générale mal définie à l'égard de l'incidence environnementale d'un tel accord commercial. De nombreux porte-parole ont soulevé des craintes et déclaré leur opposition sans apporter de précisions au sujet des problèmes qu'ils entrevoyaient.

La conclusion d'un accord de libre-échange nord-américain pourrait donner naissance à au moins trois catégories de problèmes environnementaux:

- *Premièrement*, les environnementalistes ont évoqué la question de la pollution transfrontalière. Celle-ci, ainsi d'ailleurs que toutes les questions de patrimoine commun, fait déjà l'objet de négociations et d'accords multilatéraux ou bilatéraux, et sera donc traitée qu'il y ait ou non un ALENA.

- Une *deuxième* catégorie de problèmes évoqués par les environnementalistes concerne les produits qui pourraient entrer aux États-Unis alors qu'ils ne répondent pas aux normes américaines, que celles-ci portent sur le produit même ou sur les procédés grâce auxquels il a été fabriqué. Cela pourrait soulever directement des problèmes dans les domaines de la

santé ou de la vie humaine, animale ou végétale.

• La troisième catégorie, qui est apparentée à la deuxième, est liée à la question de la compétitivité. Elle concerne les répercussions qu'un ALENA pourrait avoir sur les échanges commerciaux et l'investissement. En effet, si les normes environnementales (ou leur application) sont moins sévères au Mexique qu'aux États-Unis et au Canada, cela introduira des distorsions dans les échanges commerciaux et les investissements. Le commerce de biens que des entreprises fabriquent sans être astreintes à des lois et règlements environnementaux qu'il est coûteux de respecter serait considéré comme un commerce déloyal. De la même façon, les entreprises pourraient chercher à investir au Mexique afin d'échapper aux normes plus rigoureuses qui règnent dans d'autres pays. Si l'on harmonise les normes pour éviter de telles distorsions, cela pourrait entraîner une dégradation de l'environnement. Par ailleurs, dans des systèmes fédéraux comme ceux qui sont en vigueur aux États-Unis et au Canada, cette question est compliquée par le fait que certains États ou certaines provinces ont adopté des normes plus strictes.

La position initiale de l'administration américaine

Certains membres du Congrès se sont ralliés à la cause environnementaliste. Lors des tractations qui ont entouré le renouvellement de la procédure d'approbation accélérée, l'administration a accepté de présenter un plan d'action répondant aux craintes que soulevait la proposition d'accord de libre-échange nord-américain. Ces craintes ont été exprimées dans des lettres que les présidents Bentsen et Rostenkowski ainsi que M. Gephardt, le chef de la majorité, ont fait parvenir au président des États-Unis. La réponse de celui-ci a été remise le 1^{er} mai 1991. Le même jour, le président du Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants, M. Rostenkowski, a annoncé qu'il acceptait que la procédure d'approbation accélérée soit renouvelée.

Le document du 1^{er} mai est l'exposé le plus complet jamais présenté sur la position des États-Unis à l'égard de l'ALENA. L'environnement y figure en bonne place. Une bonne partie du plan d'action soumis le 1^{er} mai est consacrée à une description de ce que le Mexique fait maintenant dans le domaine environnemental; à un examen des mesures grâce auxquelles le

Mexique et les États-Unis s'efforcent de coopérer pour protéger l'environnement; aux méthodes par lesquelles on se propose de stimuler une participation éclairée du public; à la réalisation d'un examen environnemental ayant pour but de garantir que le processus décisionnel sera bien informé; ainsi qu'aux efforts de coopération future grâce auxquels on envisage de protéger l'environnement.

Dans son sommaire, le document du 1^{er} mai établit une distinction entre «les questions environnementales de l'ALENA» et «les initiatives environnementales conjointes». Sous ce dernier titre, il donne les grandes lignes d'un «ambitieux programme de coopération» que l'on doit s'efforcer de mettre sur pied «parallèlement aux négociations de l'Accord de libre-échange». On retrouve là la manière dont les négociations canado-américaines se sont déroulées puisque le problème des pluies acides a alors fait l'objet d'un accord distinct. Cette manière de procéder sera probablement utilisée pour les questions transfrontalières ou en rapport avec le «patrimoine commun» qui doivent être évoquées dans le cadre de l'ALENA.

La partie IV de la position détaillée exposée par l'administration au sujet des problèmes environnementaux est intitulée «*La question des liens entre environnement et commerce dans l'Accord de libre-échange*». Sa première phrase indique que «Nous avons l'intention d'inclure dans l'Accord de libre-échange les questions environnementales qui touchent les échanges commerciaux». Cette partie précise ensuite plusieurs principes qui serviront de lignes directrices aux négociateurs américains (mais il n'est pas précisé si, ou de quelle façon, ils seront inclus dans l'Accord):

- La première série de principes a pour objet de rassurer ceux qui craignent un abaissement des normes: les États-Unis n'accepteront pas d'affaiblir les lois, règlements ou normes américains dans le cadre de l'Accord de libre-échange et leur application se fera de la même façon. Ils s'engagent également à faire en sorte que chaque partie conserve le droit de prendre les mesures de vérification nécessaires sur son propre territoire et à préserver l'intégrité du cadre réglementaire américain. Au milieu de ces déclarations rassurantes au sujet de ce que les États-Unis ont l'intention de faire, on trouve quelques principes énoncés en termes unilatéraux. Il s'agit du principe de non-discrimination (qui signifie peut-être que les biens importés seront traités de la même façon que les produits nationaux)

ainsi que des principes de participation du public au processus de réglementation et d'utilisation des preuves scientifiques disponibles dans le cadre de celui-ci.

• La deuxième série d'éléments de la position américaine devant être intégrée à l'ALENA tient à la préservation du droit qu'ont les États-Unis, «conformément à d'autres obligations internationales» de limiter les échanges commerciaux d'articles ou de produits tombant sous le coup de traités internationaux auxquels les États-Unis sont partie. Ce passage précise également que les États-Unis auront le droit d'interdire l'importation de marchandises qui ne satisfont pas à la réglementation américaine. Les principes mentionnés ci-dessus sont assortis (encore une fois, peut-être unilatéralement) de la condition que la réglementation soit fondée sur des arguments scientifiques, n'introduise pas de discrimination arbitraire à l'égard des importations et ne constitue pas une barrière commerciale «déguisée». Le document américain donne plus de poids à ces principes en proposant que les parties à l'accord collaborent afin d'améliorer les normes s'appliquant aux produits. Celles-ci doivent être basées sur des arguments scientifiques valables auxquels on aboutira en partageant les informations techniques, en préparant «une base commune améliorée» pour les normes environnementales et en prenant des mesures pour que «le public joue un rôle dans le processus de réglementation».

• La dernière partie est intitulée «Collaborer pour favoriser une amélioration de l'application des normes». Elle évoque la possibilité d'organiser des activités, par exemple des réunions conjointes, qui auraient pour objet de passer en revue des manières de renforcer l'application de la réglementation et d'échanger des informations sur les méthodes analytiques et les programmes de formation afin d'instituer de saines pratiques dans les laboratoires. À la fin de cette partie du document du 1^{er} mai, on trouve un titre — Mécanisme de consultation en cas de différend — sous lequel les États-Unis indiquent que:

«Nous étudierons la création d'un mécanisme permettant d'effectuer des consultations et de tenter de résoudre les désaccords portant sur les aspects techniques des questions en rapport avec l'environnement et la conservation.»

Les dispositions environnementales de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et au sein de la Communauté européenne

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'incluait aucune clause évoquant directement des questions environnementales. Dans la mesure où des produits sont concernés, les dispositions du chapitre six relatif aux normes techniques (biens non agricoles) pourraient s'appliquer. Les dispositions du chapitre sept sur l'agriculture, et notamment l'article 708, peuvent être plus directement mises en jeu en ce qui concerne les problèmes environnementaux. Même si l'article 708 ne vise que l'agriculture, il contient un certain nombre de principes dont la portée pourrait être élargie. Par exemple, il expose des lignes directrices pour l'harmonisation, ou pour la recherche d'équivalents lorsque l'harmonisation n'est pas réalisable, et recommande une reconnaissance mutuelle des procédures d'inspection et d'homologation. Pour l'application, l'article 708 crée huit groupes de travail ainsi qu'un comité de surveillance conjoint qui rend compte aux ministres américain et canadien de l'Agriculture, à d'autres ministres s'il y a lieu ainsi qu'à la commission instituée en vertu du chapitre dix-huit. Ce cadre institutionnel pourrait également être adapté aux questions environnementales.

Le chapitre VII — Environnement — du Traité de Rome modifié fournit un modèle similaire tout aussi utile. Le paragraphe (r) de l'article 130 expose les objectifs de la Communauté européenne en matière d'environnement. Il précise aussi que les mesures retenues devraient être basées sur les trois principes suivants:

- il faut prendre des mesures préventives;
- les atteintes à l'environnement devraient en priorité être corrigées à la source;
- le responsable de la pollution devrait assurer le coût de celle-ci.

Le paragraphe (r) de l'article 130 indique par ailleurs que, lorsqu'elle envisage de prendre des mesures environnementales, la Communauté doit prendre en considération:

- les données scientifiques et techniques disponibles;
- l'état de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté;
- les coûts et avantages potentiels des mesures ou de l'inaction;

- le progrès économique et social de la Communauté dans son ensemble et l'équilibre du développement de ses régions.
- Enfin, le paragraphe (t) de l'article 130 du chapitre VII indique que:

«Les mesures de protection prises en commun conformément au paragraphe (s) de l'article 130 ne doivent pas empêcher un Etat membre de conserver ou d'introduire des mesures de protection plus strictes si elles sont compatibles avec ce traité.»

Le cas du GATT

Comme le GATT est mis en évidence dans l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE) et qu'il y sera probablement fait référence de manière similaire dans l'ALENA, il est utile d'aborder les questions environnementales dans le contexte de ses dispositions. De plus, le jugement rendu par le tribunal du GATT dans le cas du thon mexicain a attiré l'attention sur la façon dont le GATT traite les questions environnementales. Le 17 septembre, par exemple, le sénateur Max Baucus a réclamé, dans un discours prononcé au Sénat, la création au sein du GATT d'un code environnemental calqué sur le modèle de l'actuel Code des subventions. Il estime que ce code devrait rester en vigueur jusqu'à ce que soit négocié un accord international fixant des normes environnementales, ce qui, reconnaît le sénateur, «risque de prendre des dizaines d'années». Il a indiqué que la décision rendue récemment par le GATT au sujet des restrictions américaines frappant le thon importé du Mexique montre qu'il est nécessaire d'adopter un tel code pour éviter que la réglementation commerciale prime sur les considérations environnementales.

Même si ces dernières n'ont pas été directement examinées lorsque le GATT a été négocié en 1947, certaines clauses de l'accord sont peut-être utilisables à cette fin. Les exceptions générales (article XX) autorisent en effet les parties à l'accord à prendre certaines mesures si «elles sont nécessaires pour protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale» tant que ces mesures ne constituent une forme de discrimination arbitraire ou injustifiable ou encore des obstacles déguisés aux échanges commerciaux. Les autres exceptions traitent de la conservation des ressources naturelles ainsi que des mesures qu'il faut prendre pour faire respecter des lois ou règlements

qui ne vont pas à l'encontre des dispositions du GATT. Au lieu de retenir la solution du code que propose le sénateur Baucus, il serait donc possible d'interpréter ces exceptions de façon créative de manière à pouvoir les appliquer aux questions environnementales actuelles. Par conséquent, reconnaissant que le GATT doit être modernisé en ce qui a trait aux questions environnementales, les parties contractantes ont chargé un comité de se pencher sur ces dernières.

Les règles et dispositions institutionnelles qui pourraient être adoptées dans le cadre de l'ALENA au sujet de l'environnement

Les négociations de l'ALENA ont notamment conduit à se demander s'il faudrait inclure (dans le corps même de l'accord, dans une annexe ou dans un code distinct) une série de principes devant guider la conduite des parties à l'Accord pour les questions environnementales. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le plan d'action présenté par les États-Unis le 1^{er} mai comporte des déclarations que l'on pourrait transformer en principes. L'Accord de libre-échange canado-américain ainsi que le Traité de Rome de la Communauté européenne contiennent des passages similaires.

Pour se préparer à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) qui aura lieu à Rio de Janeiro en juin 1992, les milieux du commerce international ont élaboré une série de principes qui englobent nombre des lignes directrices mentionnées précédemment. L'annexe 1 est une liste des principes couvrant les relations entre le commerce et l'environnement qui ont été mis au point par un groupe de la Chambre de commerce internationale à l'occasion de la Deuxième Conférence mondiale de l'industrie sur la gestion de l'environnement (CMIGEII). Ce document a été rendu public lors de la CMIGEII qui a été tenue à Rotterdam, en avril 1991. Il a également été approuvé par le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE qui a recommandé son adoption aux ministres de l'OCDE.

• *Le premier* principe fondamental, qui n'est probablement pas contesté dans le cadre de l'ALENA, soutient qu'il faut libéraliser les échanges commerciaux et instituer une croissance économique durable afin de fournir les ressources qui permettront de renforcer la protection de l'environnement.

• *Le deuxième* principe stipule que les mesures environnementales doivent être conçues de manière à minimiser les distorsions des échanges commerciaux et des investissements internationaux et à éviter que soient dressés des obstacles au commerce et à l'investissement. Des principes secondaires lui sont subordonnés, et notamment celui qui veut que le responsable d'une atteinte à l'environnement assume le coût des mesures réparatoires.

• *Le troisième* dit que les normes et règlements devraient s'appuyer sur de saines bases scientifiques, une compréhension adéquate de l'état dans lequel se trouve l'environnement et une analyse des coûts et des risques.

• *Le quatrième* précise que les États ne devraient pas faire de discrimination dans la formulation et l'application des mesures environnementales et devraient éviter de recourir à des sanctions commerciales.

• *Le cinquième* recommande la transparence et des consultations avec les milieux d'affaires.

• *Le sixième* déclare qu'il faut recourir à des mesures qui s'appuient sur les mécanismes du marché; prône une harmonisation des normes et conseille de faire en sorte que celles-ci soient appliquées à des résultats plutôt qu'à des procédés.

Les milieux environnementalistes américains ont également arrêté des positions au sujet des négociations de l'ALENA. Un groupe d'organisations environnementalistes (voir annexe 2) a d'ailleurs rendu publique une position commune au sujet du plan d'action présenté le 1^{er} mai par l'administration. Au lieu d'énoncer des principes, les environnementalistes ont plutôt concentré leur attention sur des mécanismes ou des problèmes institutionnels comme les études environnementales, la mise en oeuvre et l'application des lois et règlements et les méthodes de surveillance.

Ceci soulève une deuxième grande question au sujet de la place qui est faite à l'environnement dans l'ALENA. Cet accord peut-il ou devrait-il être géré dans le cadre d'une structure institutionnelle aussi minimale que celle qui préside à l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis? Les environnementalistes voudront que l'on mette sur pied un système plus complet, du moins en ce qui concerne l'environnement.

Le règlement des différends soulève un troisième problème.

Pour la Communauté européenne, la question de savoir si des mesures de protection «plus strictes» (paragraphe 130 t) sont «compatibles avec ce traité» sera tranchée par la Cour européenne de justice. En ce qui concerne l'accord canado-américain, le chapitre dix-huit de celui-ci décrit un mécanisme général de règlement des différends qui pourrait être utilisé si l'on inclut dans l'ALENA une série de règles ou de principes au sujet de l'environnement. De plus, on pourrait y adapter un système de contrôle conjoint semblable à celui que prévoit l'article 708. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, le document publié par les États-Unis le 1^{er} mai envisage l'adoption d'un mécanisme permettant de régler les différends scientifiques et techniques. On peut donc supposer que l'ALENA comprendra un processus de règlement des différends environnementaux.

Conclusion

Même si les relations entre commerce et environnement se situent à une échelle plus vaste en Amérique du Nord, les négociations de l'ALENA pourraient fournir la première occasion de les aborder. Compte tenu des passions qu'a soulevé le débat sur la procédure d'approbation accélérée, il est probable que le Congrès des États-Unis n'approuvera pas un tel accord s'il ne contient pas des dispositions qui abordent véritablement les questions environnementales.

Il faudrait donc tenter de convenir d'une série de règles, directives ou principes à propos des problèmes environnementaux. Nombre de ces principes ont déjà été intégrés à d'autres instruments ou mis au point par les milieux d'affaires. Les règles ou lignes de conduite seront par contre plus difficiles à négocier. Tout comme cela s'est produit pour d'autres sujets sensibles, la mise en place d'une lourde structure institutionnelle comprenant des dispositions spéciales pour les questions environnementales sera un élément important du succès des négociations de l'ALENA. Il est très probable que les règles adoptées seront relativement générales et qu'il faudra recourir à des dispositions institutionnelles pour donner aux divers intervenants l'impression qu'ils participent au débat et que les différends sont tranchés dans un esprit d'équité.

Annexe 1

Principes directeurs pour les relations entre le commerce et l'environnement

La série suivante de principes directeurs sur les relations entre le commerce et l'environnement a été mise au point dans le cadre du programme d'action de Bergen Industry et de la CMIGEH. Ils seront réévalués et, s'il y a lieu, affinés par l'intermédiaire du processus consultatif permanent de la CCI.

Principes fondamentaux

I. LA NÉCESSITÉ D'UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE ET D'UNE OUVERTURE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

La croissance économique est nécessaire à l'amélioration du bien-être social général et elle offre les conditions et les ressources qui permettent de renforcer la protection de l'environnement. Puisqu'ils garantissent que les ressources seront utilisées de la façon la plus efficace possible, les échanges commerciaux sont indispensables à la croissance économique et ils sont donc indispensables au renforcement de la protection de l'environnement. La croissance économique, l'ouverture des échanges et la protection de la nature sont des objectifs complémentaires et compatibles.

II. UNE VISION MONDIALE

Les problèmes environnementaux qui menacent le patrimoine mondial devraient être traités à l'échelle internationale et le choix des moyens à utiliser pour les résoudre devrait tenir compte non seulement de l'efficacité environnementale de ces moyens mais aussi de leur incidence sur les échanges commerciaux et la croissance économique.

III. LE RECOURS À DES POLITIQUES BASÉES SUR DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Les normes et règlements de protection de l'environnement devraient être fondés sur de sains principes scientifiques et sur une compréhension adéquate de l'état de l'environnement mais aussi reconnaître qu'il n'est jamais possible d'avoir des certitudes et que l'on court autant de risques en intervenant de façon

prématurée qu'en agissant trop tard. La solution consiste à trouver le juste milieu entre les risques, l'efficacité et les coûts économiques et sociaux. Les normes et règlements devraient également être périodiquement réévalués, tout d'abord pour déterminer s'ils restent pertinents compte tenu des progrès scientifiques et ensuite pour contrôler leur efficacité.

IV. DES NORMES DE RENDEMENT

Dans toute la mesure du possible, les politiques adoptées devraient être fondées sur des normes de rendement au lieu d'imposer des procédés (c.-à-d. en précisant les techniques et les matériaux à utiliser) pour ne pas réduire la marge de manoeuvre des entreprises.

V. HARMONISATION DU TRAITEMENT DES PROBLÈMES MONDIAUX

Il faudrait chercher à harmoniser les normes et les mesures environnementales afin de minimiser les distorsions économiques et commerciales et de favoriser les échanges commerciaux. L'harmonisation n'est cependant pas toujours immédiatement réalisable et, dans ce cas, il faudra s'efforcer d'établir quelles sont les exigences essentielles et de choisir des mesures d'accompagnement qui seraient assujetties au principe de reconnaissance mutuelle. Dans certaines circonstances, les problèmes régionaux pourraient nécessiter une coopération plus étroite (y compris une harmonisation des exigences), par exemple pour éviter une pollution transfrontalière et dans le cadre de toute autre mesure nécessaire à la protection de la santé et de l'environnement.

VI. DES ÉCHÉANCES VARIABLES

Comme tous les pays ne sont pas parvenus au même stade de développement, l'harmonisation des politiques pourrait également conduire à adopter des échéanciers variables. Toutefois, comme c'est le cas pour le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, les mêmes normes devraient s'appliquer au bout du compte.

VII. L'UTILISATION DES MÉCANISMES DU MARCHÉ

Les politiques environnementales devraient s'appuyer sur les mécanismes du marché qui encouragent l'innovation au sein des secteurs privé et public afin de trouver de meilleures

manières de réaliser les objectifs environnementaux convenus. L'efficacité des politiques devrait être examinée par rapport à l'intégralité de la durée utile du produit.

Principes subsidiaires

1. LES DISTORSIONS DES ÉCHANGES

Les règlements environnementaux et toutes les mesures qui se justifient par la protection de l'environnement devraient être conçus de manière à minimiser les distorsions des échanges commerciaux et des investissements internationaux et à éviter d'ériger des barrières commerciales.

2. LES CONSULTATIONS

Les gouvernements devraient s'efforcer de se consulter et d'échanger des informations au sujet des mesures qui se justifient par la protection de l'environnement et qui pourraient perturber les échanges et les investissements internationaux.

3. LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Il faudrait élaborer des mécanismes permettant de résoudre les différends internationaux qui prennent leur origine dans les échanges commerciaux et la circulation des investissements.

4. LES ACCORDS INTERNATIONAUX

Pour que les problèmes environnementaux planétaires puissent être réglés, il est particulièrement important d'adopter des conventions internationales qui fournissent un cadre mondial à l'élaboration de normes nationales.

5. LES MESURES DE VÉRIFICATION

De tels accords devraient comporter des ententes décrivant des méthodes communes de mesure et de vérification de la conformité ainsi que de mise en application de la réglementation.

6. L'ÉQUILIBRE ENTRE LES COÛTS ET LES AVANTAGES

Dans certains cas, du fait des dépenses qu'il faudrait autrement engager, il ne sera pas pratique ni même souhaitable de réduire la pollution au-delà d'un certain seuil.

7. LA MISE EN APPLICATION

L'application des normes et autres instruments devrait

être équitable, non discriminatoire et administrée de la même façon dans tous les pays. Cette application devrait se faire en accord avec les principes de transparence, de traitement national et de traitement de la nation la plus favorisée contenus dans le GATT.

8. LA TRANSPARENCE

Les politiques et règlements devraient être transparents et ne devraient pas se transformer en barrières commerciales non tarifaires. Les entreprises devraient être averties de leur adoption suffisamment à l'avance et avoir l'occasion de donner leur avis sur leur libellé.

9. LES SANCTIONS

Il faudrait éviter de recourir à des sanctions commerciales pour réaliser des objectifs environnementaux et les sanctions ne devraient être employées que lorsqu'il existe des conventions multilatérales et des normes internationales reconnues régissant leur usage.

10. LE RÔLE DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Les Principes directeurs (1972) de l'OCDE devraient être maintenus et confirmés pour que les marchés restent ouverts et afin que l'application de concepts comme celui du «pollueur-payeur» n'ait pas des effets trop inégaux sur les entreprises. Les gouvernements devraient favoriser la coopération et la coordination entre des organismes intergouvernementaux comme le GATT, l'OCDE et le PNUE en ce qui concerne les questions commerciales et environnementales.

11. LES INITIATIVES DU SECTEUR PRIVÉ

Les gouvernements devraient encourager le secteur privé à réaliser les objectifs environnementaux par l'intermédiaire d'initiatives qui leur sont propres et comme substitut partiel à la réglementation. Dans bien des cas, le secteur privé est en effet d'ores et déjà lancé dans des activités pertinentes.

Annexe 2

***Position commune de la National Audubon Society, du
Environmental Defense Fund, de la National Wildlife
Federation et du Natural Resources Defense Council au
sujet du plan d'action présenté par le président Bush
pour résoudre les problèmes environnementaux inhérents
à l'Accord de libre-échange nord-américain
10 mai 1991***

Le plan d'action qu'a présenté le président Bush pour résoudre les questions environnementales inhérentes à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) indique qu'il faut se pencher sur les problèmes écologiques qu'engendre la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements. Pour favoriser la réalisation des objectifs qu'il se fixe et dissiper certaines des préoccupations environnementales que soulève l'ALENA, ce plan d'action devrait être plus spécifique et l'on pourrait en clarifier la nature dans un certain nombre de domaines. De plus, il est important que la négociation des accords parallèles dont il est question dans le plan soit couplée à celle de l'ALENA, que le public puisse y participer de façon réelle et qu'elle aboutisse au même moment que l'ALENA. Nos organisations pourraient accepter un renouvellement de la procédure d'approbation accélérée si l'administration fournit les précisions et les assurances que nous demandons ci-après et qui nous semblent toutes aller dans le sens du plan présenté par le président et le renforcer.

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL:

L'examen environnemental de l'ALENA ne devrait pas seulement évaluer ses répercussions environnementales éventuelles mais aussi contribuer à résoudre les problèmes écologiques. La préparation de cette étude devrait être conforme au processus NEPA, garantir une participation efficace du public à sa rédaction, étudier des solutions de rechange, aborder la question des liens avec d'autres mécanismes parallèles et s'achever dans des délais suffisamment brefs pour que les négociations puissent s'en inspirer. Il est important que le négociateur américain pose adéquatement la question environnementale si l'on veut que l'examen puisse être correctement préparé.

MISE EN OEUVRE ET APPLICATION:

L'ALENA et les ententes environnementales qui s'y rattachent devraient prévoir des mécanismes efficaces de surveillance, de mise en oeuvre et d'application afin de garantir que les objectifs environnementaux fixés seront atteints. Dans le cadre de ce processus, il faudrait explorer la possibilité de créer une commission nord-américaine à laquelle ces responsabilités seraient imparties. Il faudrait également faire en sorte que le public contribue effectivement à la surveillance, à la mise en oeuvre et à l'application de l'ALENA.

INVESTISSEMENTS COMPENSATOIRES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT:

L'ALENA devrait comporter un mécanisme en vertu duquel certains des profits retirés de l'Accord de libre-échange seraient consacrés à la protection de l'environnement. La croissance économique suscitée par l'intensification des échanges doit payer les coûts qu'elle entraîne et les mesures de mitigation qu'elle amène à prendre. Il est nécessaire de faire des investissements compensatoires dans l'infrastructure, la surveillance et l'application de la réglementation si l'on veut que la croissance profite à l'environnement. Dans les négociations, l'administration devrait partir du principe qu'elle cherchera à aboutir à un accord contenant un tel mécanisme.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ENVIRONNEMENT:

Il faut confier à un groupe de travail sur l'environnement distinct des autres groupes de négociateurs le soin de régler le détail des questions précédemment évoquées et de s'assurer que tous les aspects de l'Accord tiennent compte des considérations environnementales. L'ALENA doit aborder toutes les questions environnementales qui sont liées à chacun des aspects du libre-échange. Cela englobe les investissements et non pas simplement les «produits de négoce». À cette fin, l'administration devrait annoncer qu'elle souhaite qu'un groupe de travail environnemental qui aurait le même statut que tous les autres soit constitué dans le cadre des négociations de l'ALENA.

PROTECTION DES NORMES ENVIRONNEMENTALES NATIONALES, D'ÉTAT ET LOCALES:

Les dispositions de l'ALENA proprement dit ainsi que les

mécanismes auxquels il donne naissance, par exemple en ce qui concerne le règlement des différends, devraient garantir que les lois, normes et règlements environnementaux nationaux, d'État et locaux ne seront pas affaiblis. L'ALENA devrait clairement préciser que ce principe s'applique non seulement aux lois, normes et règlements nationaux mais aussi à ceux des États et des administrations locales. Il devrait notamment incomber à la partie qui conteste la validité de telles mesures de prouver qu'elles sont en fait des barrières commerciales déguisées. Le public devrait par ailleurs pouvoir participer au règlement des différends que soulèvent ces questions. Le mécanisme de règlement des différends qui opposent les parties au sujet de mesures environnementales ne devrait pas saper le droit qu'ont les autorités nationales, d'État ou locales de maintenir ou renforcer de telles mesures.

12

Les grandes questions de l'ALENA :

le point de vue du Mexique

Gustavo Vega-Cisneros

Gustavo Vega-Cisneros est professeur au Centre for International Studies et directeur du Programme de recherches Mexique - États-Unis au Colegio de Mexico. Il est également directeur de recherche au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), à Ottawa. Il a complété ses études de doctorat à la Yale University et a été professeur invité à la University of California à San Diego, et aux universités de Georgetown et Duke ainsi qu'au Centre for International Studies and Training, au Japon. Il a publié de nombreux articles sur les relations économiques entre le Mexique et les États-Unis. Sa dernière publication (en espagnol) est intitulée Le Mexique au sein d'une zone nord-américaine de libre-échange (Mexico: El Colegio de Mexico, 1991).

Le 5 février 1991, les gouvernements du Mexique, des États-Unis et du Canada annonçaient leur intention de commencer à négocier un accord tripartite de libre-échange. Aux États-Unis, l'étape suivante consistait, pour le Président, à obtenir du Congrès l'autorisation de recourir à une «procédure d'approbation accélérée» en vertu de laquelle il devrait demeurer en consultation étroite avec le Congrès tout au long des pourparlers. En retour, celui-ci s'engage à approuver ou rejeter promptement, sans en modifier le fond, tout accord, qui a été conclu. Cette autorisation lui a été accordée à la mi-octobre 1991, ce qui a ouvert la voie aux négociations.

Les attraits d'un accord de libre-échange entre le Mexique, les États-Unis et le Canada

Les négociations projetées ont suscité des réactions mitigées dans les trois pays. Le Mexique a décidé de s'engager sur la voie du libre-échange avec les États-Unis et par la suite avec le Canada à cause d'une série de facteurs internes et externes. Le

plus important était l'ouverture de l'économie mexicaine. Pendant plus de 40 ans, le Mexique a privilégié une stratégie de développement axée sur la croissance du marché intérieur. À cause de la faiblesse des cours mondiaux du pétrole et parce qu'il avait du mal à trouver des crédits à l'étranger suite à la crise provoquée par l'endettement du pays, le gouvernement mexicain a cependant rompu avec sa politique traditionnelle de remplacement des importations par des produits locaux et a cherché à augmenter ses revenus grâce aux exportations.

Au cours des cinq dernières années, le Mexique a adopté des politiques de libéralisation de son économie qui en ont fait l'une des plus ouvertes des pays en développement

- En 1986, le Mexique a adhéré à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

- Entre 1985 et 1990, le tarif maximum imposé par le Mexique est passé de 100% à 20%.

- Le Mexique a également libéralisé ses politiques en matière d'investissements étrangers et de droits de propriété intellectuelle. En mai 1989, il a entrepris une réforme en profondeur de sa réglementation sur les investissements étrangers qui autorise maintenant une société étrangère à être propriétaire à 100% d'une entreprise mexicaine non stratégique.¹

La loi mexicaine sur la protection de la propriété intellectuelle et ses modalités d'application ont également fait l'objet de changements majeurs. On a par exemple annoncé des mesures qui ont pour but de renforcer la protection des brevets sur les procédés et les produits et de mieux faire respecter les marques de commerce et les secrets de fabrication.

Le Mexique cherche donc réellement à trouver de nouvelles façons de s'intégrer plus efficacement à l'économie mondiale. Sa participation active aux négociations de l'Uruguay, ainsi que son désir de conclure un accord de libre-échange avec le Canada et les États-Unis (ALENA) relèvent de cette stratégie. Comme le gouvernement mexicain a déjà substantiellement libéralisé ses échanges extérieurs, on estime que les mesures qu'il devrait prendre dans le cadre de l'ALENA pour atténuer le protectionnisme ne seraient pas aussi traumatisantes pour son économie qu'elles l'auraient été auparavant.

Le Mexique s'est lancé dans la voie du libre-échange parce qu'il a constaté que l'économie nord-américaine est en fait déjà largement intégrée. Environ 70% de ses échanges se font avec les États-Unis et 30% des échanges des États-Unis ont lieu avec

le Canada et le Mexique. Le Canada est le premier partenaire commercial des États-Unis, tandis que le Mexique en est le troisième.

Les investissements circulent également en quantités substantielles entre les États-Unis et le Mexique et aussi entre les États-Unis et le Canada. Bien que le Mexique et le Canada ne soient pas des partenaires commerciaux de premier plan, leurs échanges revêtent une certaine importance, surtout pour le Mexique. En 1990, le total de ses échanges avec le Canada (presque 2,5 milliards de dollars) dépassait celui de ses échanges avec toute l'Amérique latine. En cherchant à conclure un ALENA, le Mexique ne faisait donc que reconnaître que les trois économies sont déjà largement intégrées.

Le Mexique a également assisté avec inquiétude à la montée du protectionnisme dans les pays industrialisés et son intérêt pour l'ALENA résulte en partie d'un mécanisme de défense. Certains Mexicains craignent par exemple qu'en 1992 l'entrée en vigueur d'un marché unique au sein de la Communauté européenne (CE) ne contribue à détourner une bonne part des échanges commerciaux, notamment en cas d'échec des négociations de l'Uruguay. Tout comme le Canada, le Mexique voit aussi dans l'ALENA une sorte de « police d'assurance » contre le protectionnisme américain et une façon de s'assurer un accès constant à son plus gros marché d'exportation. Les exportations du Mexique et du Canada se font concurrence, entre autres, dans les secteurs de l'automobile, des textiles, des articles vestimentaires, du meuble et de la pétrochimie. Le Mexique sent qu'il doit lui aussi s'engager dans la voie du libre-échange s'il veut éviter que le Canada ne soit favorisé outre mesure par l'accord de libre-échange qu'il a conclu avec les États-Unis.

Malgré l'intérêt que le Mexique manifeste pour l'ALENA, il est certain qu'un tel accord pourrait créer des problèmes. Certains Mexicains craignent par exemple qu'il ne fasse obstacle aux efforts de diversification économique entrepris par leur pays et qu'il le rende plus vulnérable aux décisions économiques unilatérales des États-Unis. D'autres estiment par contre que l'ALENA poussera les entreprises mexicaines à devenir plus compétitives à mesure qu'elles réaliseront des économies d'échelle et rationaliseront leur production, ce qui aura ensuite pour effet de rendre le Mexique plus concurrentiel par rapport à d'autres pays et de lui permettre, à moyen terme, de diversifier

davantage ses échanges.

Une des principales raisons qui poussent le Mexique et le Canada à conclure un accord tripartite de libre-échange avec les États-Unis est que cela permettrait de créer un précédent satisfaisant à la négociation d'accords avec d'autres pays des Amériques. Quelques-uns (le Chili par exemple) ont d'ailleurs déjà indiqué qu'ils souhaiteraient négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis. Un accord unique qui serait progressivement étendu à d'autres pays serait préférable à une structure en étoile dans le cadre de laquelle les États-Unis passeraient successivement des accords bilatéraux avec une foule de pays différents.

Dans ce dernier scénario, chaque pays tirerait profit d'un accord bilatéral avec les États-Unis mais, chaque fois que ceux-ci signeraient d'autres accords bilatéraux, les premières «branches» de l'étoile seraient lésées. Plus les États-Unis, le centre de gravité de l'étoile, ajouteraient de branches comme celle-ci et pire serait le problème. Faute d'un accord unique qui s'étendrait à d'autres pays, le Mexique finirait par se retrouver dans la même situation que le Canada. Par contre, un accord tripartite améliorerait l'accès du Mexique et du Canada au marché américain au lieu de le restreindre.

Il faut toutefois se demander pourquoi les États-Unis accepteraient de signer avec le Mexique et le Canada un accord qui pourrait s'étendre à d'autres pays plutôt que de conclure une série d'accords bilatéraux. Cette dernière option leur permettrait en effet de négocier avec chacun d'eux des conditions spéciales dont les autres partenaires ne pourraient profiter.

Malgré les avantages que les États-Unis tireraient des préférences accordées par des accords distincts, ils ne seraient pas gagnants dans l'ensemble. Tout d'abord, la signature de nombreux accords serait moins efficace et poserait divers problèmes techniques, ce qui compliquerait la régularisation des procédures d'échange.

Ensuite, les États-Unis n'ont pas intérêt, en tant que puissance dominante de l'hémisphère occidental, à paraître chercher à renforcer leur position au détriment de leurs partenaires. Les trois pays ont donc beaucoup d'avantage à négocier un accord tripartite plutôt que des ententes séparées. Néanmoins, il faut déterminer comment les négociations trilatérales devraient se dérouler.

Différentes formules de négociation d'un accord de libre-échange entre le Mexique, le Canada et les États-Unis

Dans la perspective de négociations tripartites, les trois pays sont confrontés à une alternative fondamentale:

- D'une part, le Mexique pourrait s'intégrer à l'accord de libre-échange déjà conclu, (ALE), ce qui donnerait naissance à un Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).²

- D'autre part, les trois pays pourraient négocier un accord cadre, sur lequel se grefferaient deux, voire trois accords bilatéraux distincts.³

La première option pourrait poser différents problèmes. Par exemple, certaines clauses de l'ALE qui lie le Canada et les États-Unis, notamment celles qui portent sur l'énergie, le commerce automobile, l'industrie des services et la culture répondent à des besoins spécifiques aux deux pays. Il pourrait s'avérer difficile d'adapter ces clauses à la situation du Mexique.

Par contre, un accord cadre se caractériserait principalement par le fait qu'il fixerait «un terrain commun de libre-échange, des règles d'origine communes régissant les échanges de biens entre les trois économies... (et) un cadre institutionnel commun pour des ALE nord-américains».⁴

Clauses possibles d'un accord cadre de libre-échange nord-américain

Un accord commun pourrait comporter les dispositions fondamentales suivantes.

L'article XXIV du GATT indique que l'élimination par les parties concernées de toute barrière tarifaire sur les marchandises est un prérequis à la création d'un accord général. Un accord de libre-échange conclu entre le Mexique, les États-Unis et le Canada devrait réglementer l'utilisation des trois types de barrières tarifaires qui restreignent présentement les échanges entre les trois pays, à savoir:

- les tarifs douaniers;
- les mesures de protection exceptionnelles;
- les autres barrières non tarifaires.

La question des tarifs est au coeur de l'accord de libre-échange. L'ALE fixe à 1988 la date de l'élimination de toutes les barrières tarifaires sur les échanges bilatéraux. Ceci ne contrevient pas aux règles du GATT car la suppression des

barrières tarifaires s'inscrit dans le cadre d'un ALE qui englobe à toutes fins pratiques tous les échanges entre les deux pays. Le Mexique serait appelé à négocier un accord similaire avec les États-Unis et le Canada.

La principale question concerne le rythme auquel les tarifs seraient éliminés afin de permettre la création d'une zone de libre-échange entre le Mexique, le Canada et les États-Unis. Dans l'ALE intervenu entre le Canada et les États-Unis, les deux gouvernements ont convenu d'éliminer les tarifs selon trois formules:

- l'élimination immédiate;
- l'élimination en cinq étapes annuelles;
- l'élimination en dix étapes annuelles.

Aucun traitement spécial n'est prévu pour les nouvelles industries, même si l'accord prévoit effectivement qu'une protection puisse être offerte aux industries nationales durant la période de transition (1988 - 1998), au cas où les importations en provenance de l'autre pays augmenteraient au point où elles menaceraient les producteurs locaux.

Par contraste, en vertu de l'accord conclu entre les États-Unis et Israël, les industries naissantes de ce pays bénéficient de conditions spéciales. Après la signature de l'accord, Israël peut en effet introduire et réintroduire des droits de douane proportionnels pourvu qu'ils n'excèdent pas 20% du tarif qui aurait été appliqué autrement. La valeur totale des produits pour lesquels ces mesures s'appliquent ne doit cependant pas excéder 10% du volume total des exportations d'Israël vers les États-Unis. Une fois instaurés, les droits de douane doivent décroître progressivement jusqu'à disparaître complètement, au plus tard en 1995.⁵

On a laissé entendre que la prompte libéralisation unilatérale entreprise par le Mexique au cours des cinq dernières années aura déjà permis de surmonter les principales difficultés d'adaptation au libre-échange. A l'heure actuelle, les tarifs pondérés moyens du Mexique sont à peine supérieurs à 20%. Plutôt que la voie empruntée par Israël, le Mexique pourrait donc facilement suivre l'exemple du Canada en ce qui concerne l'élimination des tarifs.⁶

Ce point de vue ne tient cependant pas compte du fait que, de 1985 à 1988, une dévaluation massive de la valeur du peso et une diminution des salaires réels ont largement amorti le choc qu'une libéralisation généralisée aurait normalement fait subir

aux industries mexicaines concurrencées par les importations. Depuis que le Plan de solidarité a été imposé en 1987, signalant un retour à un taux de change plus stable, les industries concurrencées par les importations ont commencé à pleinement ressentir les effets de la libéralisation. Des pressions s'exercent donc actuellement sur le gouvernement mexicain pour qu'il refuse d'éliminer trop rapidement les tarifs douaniers qui restent. On lui demande même d'étaler l'élimination des tarifs sur une période de 15 ans, alors que les États-Unis et le Canada auraient de sept à dix ans pour éliminer les leurs. Pareille entente offrirait aux producteurs mexicains un meilleur accès aux marchés américains et canadiens, tout en protégeant temporairement le marché intérieur dans une certaine mesure.⁷

De la même façon, comme certaines industries mexicaines profitent de structures de coûts très favorables, nombre de producteurs canadiens et américains risquent de demander que l'on ralentisse l'élimination des droits de douane au lieu de l'accélérer. Un scénario de négociation réaliste pourrait donc prévoir la suppression de ces droits sur une période de dix, douze, voire quinze années, avec des clauses permettant une disparition plus rapide pour certaines industries qui s'estiment prêtes à cela. De toute façon, l'échéancier choisi pour l'élimination des droits de douane dépendra sans doute de l'évaluation du processus d'adaptation qui en découlera. Ainsi, toute décision quant au délai que nécessite l'élimination graduelle des droits de douane devra être précédée de consultations intensives auprès de l'industrie concernée. Quel que soit le délai envisagé, il faudra prendre des mesures de protection générales et lancer un vaste programme d'aide à l'adaptation si l'on veut pouvoir profiter des avantages du libre-échange au moindre coût possible.

En plus d'un abandon progressif des droits de douane, l'Accord de libre-échange entre le Mexique, les États-Unis et le Canada devra aussi régler le problème de toute une gamme de barrières non tarifaires (BNT). Cette question revêt un intérêt tout particulier pour le Mexique puisqu'elle conditionne ses rapports avec les États-Unis. Comme l'ont démontré les événements des dernières années, les marchandises que le Mexique exporte aux États-Unis peuvent se heurter à plusieurs types d'obstacles. Lors de la conception d'un accord de libre-échange, on doit donc tenir compte des raisonnements qui sous-tendent les politiques et les procédures qui régissent ces barrières. Fondamentalement, les barrières non tarifaires américaines

sont de deux ordres:

- Les mesures de protection exceptionnelle, notamment les droits anti-dumping, les droits compensatoires et les mesures de protection, ou «clauses d'exemption».

- Les lois et les règlements qui, explicitement ou par le biais de pratiques administratives, défavorisent les importations dans le cadre des marchés de l'État ou par l'intermédiaire de normes de qualité ou de sécurité, de restrictions quantitatives sur des produits agricoles et autres mesures semblables.

Dans le cas des mesures de protection exceptionnelles, le premier souci des producteurs mexicains est de pouvoir accéder librement au marché en vertu d'une entente négociée qui leur assurerait que cet accès ne peut être remis en question par des politiques gouvernementales ou des recours en justice. L'industrie mexicaine ne fera les ajustements nécessaires et ne prendra les engagements à long terme qui s'imposent pour optimiser les avantages économiques du libre-échange que si les entrepreneurs et les investisseurs ont confiance en la permanence et l'efficacité de l'accord.

La politique commerciale américaine est créée et mise en place par l'entremise de mécanismes politiques et juridiques qui ont pour effet de décentraliser le pouvoir de décision et de renforcer l'influence politique de groupes de pression relativement restreints et assez peu représentatifs comme les syndicats et les associations professionnelles. L'exemple le plus frappant de cette fragmentation du pouvoir dans le système américain est fourni par les mécanismes juridiques qui permettent d'accorder une protection exceptionnelle contre la concurrence étrangère. Droits compensatoires, taxes anti-dumping et mesures de protection d'urgence figurent habituellement dans l'arsenal des mesures qui sont destinées à aider les producteurs américains qui éprouvent de graves difficultés à cause de la concurrence étrangère. La loi américaine donne aux producteurs américains le droit de poursuivre leurs concurrents étrangers en justice en ne s'exposant qu'à des sanctions minimales si les accusations de concurrence déloyale et préjudiciable s'avèrent sans fondement. Comme ces poursuites sont entamées par des entreprises privées, il est difficile de les prévoir. La menace de harcèlement qu'elles représentent pourrait donc dissuader les producteurs mexicains d'investir dans de nouvelles usines et de nouveaux moyens de production, puisque la rentabilité future de ces installations dépend d'un

accès ininterrompu au marché nord-américain. Comme le libre-échange revêtera une importance primordiale dans le développement industriel du Mexique, le gouvernement mexicain devra prévoir les problèmes qui peuvent se poser et énoncer le plus clairement et complètement possible les règles et procédures qui régissent tout accord bilatéral.

Le Mexique serait bien avisé à ce propos de tenir compte du précédent établi par l'ALE conclu entre le Canada et les États-Unis. À l'instar du Canada, il pourrait par exemple se prémunir contre les répercussions indirectes des mesures de protection prises par les États-Unis (article XIX). Dans le cadre de l'ALE, en effet, l'autre partie ne peut être visée par de telles mesures que si elle est à l'origine d'un préjudice grave. Et même dans ce cas, les importations ne peuvent être ramenées à un niveau inférieur à celui de leur tendance de croissance. Ce traitement de faveur saurait être utile au Mexique si les mesures se généralisaient.

Dans le cas des subventions et des droits anti-dumping, le Canada a cherché à être entièrement exempté des lois américaines sur la concurrence déloyale. Bien que cette ambition peu réaliste ne se soit pas réalisée, les deux pays ont néanmoins pris l'engagement d'élaborer, sur une période de cinq ans, un ensemble de lois acceptable pour les deux parties au sujet des recours commerciaux. Dans l'intervalle, les deux pays ont convenu de mettre au point un «mécanisme binational de règlement des différends» qui aurait un double rôle:

- Assurer une surveillance législative en procédant à un examen bilatéral de tout changement proposé dans la réglementation de l'un ou l'autre pays. Toute nouvelle loi adoptée par un pays doit mentionner l'autre nominalement, faute de quoi cette loi ne s'appliquera pas à lui. De plus, tout changement doit tenir compte du GATT et de l'Accord.

- Veiller au fonctionnement d'un groupe spécial binational devant se substituer aux instances juridiques nationales. Les décisions de ce groupe lient les deux parties.

Il est peu probable qu'aucune administration américaine accepte jamais d'exempter les marchandises mexicaines de l'application éventuelle de droits anti-dumping ou compensatoires. Il n'y a guère de chances non plus que le Mexique et les États-Unis puissent s'entendre sur un ensemble de lois mutuellement acceptables régissant les recours commerciaux. Il serait sans doute bien préférable de créer dans

ce cas également un mécanisme binational de règlement des différents. Cette façon de garantir l'accès au marché se fonderait essentiellement sur la neutralité d'une commission «judiciaire», composée de personnes nommées par les deux pays et présidée par une personne neutre, possiblement issue d'un pays tiers, ou choisie par consensus parmi les personnes désignées par chaque pays. Le Mexique serait donc bien avisé de s'intéresser au fonctionnement du mécanisme défini par l'article 19 de l'ALE conclu entre le Canada et les États-Unis.

Dans le cas des BNT, il est certain que l'application de normes sanitaires, que ce soit pour les plantes, les animaux, la santé ou la sécurité, est un des aspects les plus épineux des relations commerciales entre le Mexique et les États-Unis. Puisque les négociations au sujet des exigences phytosanitaires figurent parmi les discussions les plus avancées des pourparlers de Genève sur le secteur agricole, elles pourraient fournir une solution à caractère multilatéral à cette question très délicate et difficile. Mais, même si les négociations de l'Uruguay sur les questions agricoles devaient échouer, les progrès réalisés pourraient tout de même être mis à profit dans le cadre de l'accord entre le Mexique, les États-Unis et le Canada.

Les autres grandes BNT dans les échanges commerciaux entre le Mexique et les États-Unis sont les restrictions sur les textiles, l'acier, les vêtements et les produits agricoles. Dans le cadre des négociations qui ont été entamées au sujet de l'accord mexicano-américain, le Mexique a réussi à faire réviser à la hausse ses quotas d'importation sur les textiles, les vêtements et l'acier.⁸ Les États-Unis doivent complètement éliminer ces quotas d'ici le début de 1992. Même si certains devaient être maintenus un certain temps à la suite de pressions politiques, les quotas du Mexique seront sans doute largement supérieurs à ce qu'ils sont actuellement.

Dans le domaine agricole, les États-Unis utilisent des quotas pour freiner les importations de poulet, de produits laitiers et de certaines viandes et ils ont recours à différentes subventions pour soutenir leur programme de gestion de l'offre. Le Canada applique lui aussi des restrictions de ce genre et il impose des droits de douane saisonniers sur les produits frais afin de soutenir le revenu de ses agriculteurs. Le Mexique continue de limiter l'octroi de licences d'importation pour 60 catégories douanières, y compris les céréales, les oléagineux, les produits laitiers et divers autres produits agricoles. De plus, il applique

des quotas sur presque toutes les principales denrées. Ces restrictions servent à encourager la consommation de produits locaux.

Pour pouvoir supprimer les quotas et les licences d'importation, il faudra que la question des programmes de gestion de l'offre et des autres politiques de soutien à l'agriculture présentement en vigueur dans les trois pays soit abordée de façon concertée. L'harmonisation de ces politiques nécessitera de longues négociations avec les États-Unis et le Canada et cette tâche promet d'être techniquement ardue et politiquement semée d'embûches. Dans l'ALE intervenu entre le Canada et les États-Unis, les négociateurs ont convenu que les réformes seraient discutées dans le cadre des pourparlers multilatéraux du GATT sur les échanges plutôt que dans un contexte bilatéral. Cette façon de voir les choses justifierait de remettre à une date ultérieure la négociation d'une zone de libre-échange en ce qui concerne les produits agricoles. On peut en effet supposer qu'à la suite des négociations de l'Uruguay il sera possible de conclure des ententes précises au sujet de la gestion de l'offre et des autres programmes de subventions.

La propriété intellectuelle est un autre sujet qui est inscrit à l'ordre du jour des négociations de l'accord de libre-échange. Des progrès substantiels ont été réalisés à ce chapitre. Au cours des dernières années, le Mexique, stimulé en cela par les négociations bilatérales qu'il a menées avec les États-Unis, a révisé en profondeur sa législation sur la propriété intellectuelle et les transferts technologiques. En janvier 1990, il a annoncé son intention de modifier sa loi sur la propriété intellectuelle: la durée des brevets serait portée à 20 ans (comme c'est le cas dans bon nombre de pays industrialisés), la protection qu'offre les brevets serait étendue à des produits et des procédés qui ne sont pour l'instant pas couverts et la loi sur les secrets de fabrication serait renforcée. Si le parlement mexicain approuve ces modifications ainsi que les quelques autres qui sont proposées, la propriété intellectuelle sera mieux protégée au Mexique qu'au Canada. Ce problème épineux (qui a été laissé en suspens par l'Accord canado-américain) sera donc pour l'essentiel résolu avant même que les négociations aient pris fin.

Les choses évoluent de façon similaire en ce qui concerne les investissements étrangers. La libéralisation de sa réglementation en la matière que le Mexique a entreprise en mai 1989, a créé un régime d'investissement plus libéral

permettant plus de transparence, une plus grande participation étrangère et une application plus efficace. La nécessité d'attirer les investissements étrangers amènera sans doute une accélération de la libéralisation et une diminution du nombre de secteurs qui en sont exclus.

Les secteurs à problèmes: les services

Pour le Mexique, un des principaux attraits d'un accord de libre-échange est la possibilité d'exclure certains secteurs ou industries des négociations bilatérales ou trilatérales. L'article XXIV du GATT a été interprété d'une façon qui permet de soustraire à l'application d'un accord légitime jusqu'à 20% des marchandises circulant entre les membres d'une zone de libre-échange. Cette interprétation de la règle de la quasi totalité des échanges» a permis aux pays de l'AELE, par exemple, de limiter la portée de leurs accords de libre-échange aux biens industriels: l'agriculture, un secteur où les interventions gouvernementales foisonnent, en est exclue, de même que les services fortement réglementés comme les banques, les transports et les assurances; de plus, les déplacements de main-d'oeuvre ne sont pas couverts par l'accord.¹⁰

Les services sont un autre secteur pour lequel des règles spéciales doivent être élaborées lors de la négociation d'un ALE. Les États-Unis et le Canada ont fait de cette question l'une des grandes priorités de leurs négociations et elle prend de plus en plus d'importance dans le cadre des échanges entre le Mexique et les États-Unis. Le Mexique a amplement démontré qu'il est disposé à négocier la question des échanges de services.¹¹ Ceci s'explique largement par le rôle relativement important que jouent les services dans l'économie mexicaine: en 1985, ils représentaient environ 62% du PNB et 10% de la main-d'oeuvre totale. De ce point de vue, on peut dire du Mexique qu'il a une économie de services¹². L'exportation de services, quant à elle, a été à la source d'environ 30% des recettes non factorielles dans les comptes courants de 1985. Ces pourcentages, relativement élevés pour un pays en développement, s'expliquent principalement par les échanges commerciaux de services entre le Mexique et les États-Unis.

Néanmoins, même si un pays est disposé à négocier, il doit définir ce qu'il va négocier et de quelle façon. Dans le cas des services, ce n'est pas là chose facile. Ce secteur est une des

activités économiques les moins étudiées dans les pays en développement. Les données sont peu fiables ou tout simplement inexistantes.

Les effets que pourraient avoir une éventuelle «libéralisation» des services sont encore moins évidents. On peut certainement dire qu'ils seraient sensiblement les mêmes que pour les marchandises. Cependant, alors que l'on peut évaluer les répercussions de la libéralisation du marché des marchandises en fonction de l'évolution des tarifs, ce n'est pas aussi facile dans le cas des services.

De plus, les données fiables sur les conséquences économiques des barrières réglementaires qui font actuellement obstacle aux échanges commerciaux de services demeurent rares. Le Mexique, les États-Unis et le Canada appliquent encore des restrictions et des règlements qui interdisent aux entreprises sous contrôle étranger d'oeuvrer dans des secteurs comme la banque, les transports et les communications ou qui limitent la part qu'elles peuvent y prendre. D'autres secteurs ont leurs propres barrières. À toutes fins utiles, une analyse des problèmes propres aux échanges commerciaux de services devrait donc faire le point sur les règlements spécifiques à chaque type de services. Par exemple, les politiques gouvernementales d'achat qui favorisent les fournisseurs locaux sont un obstacle majeur aux échanges de services dans l'ingénierie et la construction, tandis que les restrictions et les règlements onéreux qui s'appliquent à la transmission de données commerciales outre-frontières représentent un inconvénient majeur pour ceux qui exportent des services de consultation financière et commerciale.

Les pourparlers portant sur tous ces types de problèmes seront également compliqués par les différences considérables qui existent entre les politiques réglementaires nationales qui régissent actuellement de nombreux secteurs des services. Le libre-échange dans les transports ou les services financiers par exemple, nécessitera une harmonisation des différents règlements nationaux sur la concurrence dans les prix, la qualité des services, la protection du consommateur et d'autres questions tout aussi litigieuses. Le fait que chaque secteur de l'industrie des services soit assujéti à des règles spécifiques porte à croire que les négociations qui auront lieu au sujet des services devraient se dérouler sur une base sectorielle.

En dépit de ces difficultés, le Mexique n'a pas perdu de temps pour identifier les questions à négocier et définir avec plus de

précision ses intérêts dans ce domaine. Le ministère des Échanges commerciaux et de la Promotion industrielle a d'ailleurs réalisé une enquête à ce sujet en concertation avec le secteur privé. Les résultats indiquent que le Mexique serait disposé à négocier dans 14 secteurs de services¹³. Selon le communiqué officiel, les pourparlers ne porteraient que sur les échanges commerciaux de services et non sur la circulation des investissements car il s'agit là d'un domaine distinct, à négocier séparément. Tous ceux qui avaient participé à l'exercice s'accordaient pour dire que le Mexique devait devenir plus efficace et compétitif dans le domaine des services et que, pour y parvenir, il lui faudrait ouvrir son marché à la concurrence extérieure. Les principaux domaines de services où le Mexique est disposé à accorder des concessions sont le tourisme, les assurances, les télécommunications, l'informatique et l'ingénierie. En retour, il voudrait en obtenir dans les domaines des travaux publics et de la construction et autres secteurs à forte concentration de main-d'oeuvre, comme l'agriculture.

Les pourparlers sur les échanges commerciaux de services entre le Mexique, les États-Unis et le Canada se heurtent à un obstacle majeur. Au cours des négociations, les États-Unis et le Canada risquent de s'intéresser tout particulièrement à des domaines tels que les services financiers, les télécommunications et l'informatique mais ils s'opposent vraisemblablement à une libéralisation des services où le Mexique est avantagé, ceux qui nécessitent le déplacement ou l'utilisation d'une main-d'oeuvre importante.

La grande disparité entre les salaires d'un pays à l'autre éveillera certainement l'inquiétude des industries et des travailleurs qui pourraient subir une concurrence accrue. Pour cette raison, les États-Unis et le Canada pourront difficilement inclure cette question dans l'accord qui sera négocié. Cependant, le fait que le Mexique ait récemment procédé à une réforme de ses services financiers et qu'il semble disposé à ouvrir son marché des services dans des secteurs qui présentent un intérêt particulier pour les États-Unis et le Canada pourraient bien inciter ces derniers à répondre aux attentes du Mexique en inscrivant les échanges de services qui exigent beaucoup de main-d'oeuvre dans le cadre de l'accord. Même l'accord Canado-américain s'est limité au commerce de certains types de services professionnels.

Des sujets de litige: l'énergie, la main-d'oeuvre et les normes environnementales

L'énergie est un domaine où le libre-échange est des plus difficiles à réaliser. Ce secteur devra faire l'objet d'une entente bilatérale entre le Mexique et les États-Unis puisque le gouvernement mexicain a insisté pour qu'il soit exclu des pourparlers relatifs à un accord de libre-échange. Cela ne signifie cependant pas qu'il est inutile que des règles spéciales régissent les échanges bilatéraux dans le secteur énergétique. En ce qui concerne les ressources naturelles, le Mexique se préoccupe avant tout de savoir si un accord de libre-échange l'empêcherait d'imposer à sa guise des quotas de production, des taxes et des contrôles à l'exportation ou encore de poursuivre comme il l'entend ses objectifs en matière de sécurité nationale et de politique industrielle. Le GATT prévoit spécifiquement que de telles restrictions peuvent être utilisées, sauf si elles sont discriminatoires ou constituent des entraves déguisées au commerce. Il est possible que les États-Unis cherchent à négocier une forme de garantie juridique qui leur assurerait, comme le fait l'accord qu'ils ont conclu avec le Canada, qu'ils pourront avoir accès aux approvisionnements énergétiques du pays. Toute garantie accordée aux consommateurs américains doit cependant laisser au Mexique la possibilité de limiter ses exportations d'énergie afin de pouvoir satisfaire à ses propres besoins en la matière. L'alinéa (g) de l'article XX du GATT permet aux signataires de maintenir des mesures non-discriminatoires «en ce qui concerne la conservation de ressources naturelles non renouvelables si les dites mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions sur la production ou la consommation intérieure». Une clause de ce type pourrait être inscrite dans n'importe quel accord général concernant le commerce des ressources non renouvelables.

Même si les gouvernements américain et canadien, tout comme bon nombre d'économistes et d'organismes d'affaires, souhaitent conclure un ALENA avec le Mexique, la question est chaudement débattue dans les deux pays. Les milieux syndicaux américains et canadiens étaient généralement opposés à l'ALE conclu entre le Canada et les États-Unis. Ils craignent encore davantage qu'un accord soit réalisé avec le Mexique, notamment parce que la main-d'oeuvre y est bon marché et que la réglementation environnementale n'y est pas assez stricte. Au

Mexique, les opérations d'assemblage s'effectuent principalement dans les maquiladoras, des zones franches instituées en 1964 et qui sont traditionnellement situées à la frontière des États-Unis. Des entreprises américaines y amènent des produits partiellement montés et des ouvriers mexicains (des femmes pour la plupart), les assemblent ou finalisent le processus de fabrication. Les milieux syndicaux américains et canadiens ont constaté que les maquiladoras servent à effectuer des opérations de production qui seraient normalement assurées par les travailleurs de ces deux pays et aussi qu'il est survenu une grave érosion des conditions de vie, des droits de la personne ainsi que des salaires dans les maquiladoras. Les chefs syndicaux voudraient donc que tout accord trilatéral avec le Mexique comprenne une charte sociale, fondée sur des normes communes en matière de conditions de travail, de politique sociale et d'environnement.

Il n'est cependant pas réaliste d'espérer, comme le font certains dirigeants syndicaux américains et canadiens, que le Mexique adhérerait à une charte sociale garantissant la parité des salaires. Le Mexique, pays en développement, peut difficilement attirer des entreprises sans utiliser l'atout que représente sa main-d'oeuvre bon marché. Dans les maquiladoras, les salaires sont environ deux fois plus élevés qu'ailleurs au Mexique.

De plus, depuis quelques années, les maquiladoras se transforment. On y trouve en effet de plus en plus d'activités plus complexes, notamment dans les secteurs de l'automobile et de l'assemblage des composantes électroniques. Cette «deuxième vague» d'entreprises implantées dans les maquiladoras a investi des sommes substantielles dans des équipements de haute technologie et elle emploie de plus en plus de gens: elle représentait en 1991 31% de la main-d'oeuvre des maquiladoras par rapport à moins de 20% voilà 10 ans. Dans certains secteurs, les transports par exemple, les hommes composent maintenant près de 50% de la main-d'oeuvre.

Les «nouvelles» maquiladoras sont importantes dans la mesure où elles prouvent qu'il est possible de fabriquer dans les usines mexicaines des produits complexes de haute qualité grâce à des procédés de production avancés. Alors que les «anciennes» maquiladoras étaient généralement des enclaves d'exportation qui généraient de l'emploi et des devises mais qui utilisaient peu de produits locaux et n'avaient qu'un effet d'entraînement

négligeable sur la structure industrielle du reste du pays, les «nouvelles» maquiladoras pourraient amener le Mexique à une nouvelle étape de son développement en favorisant les transferts de technologie et la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée et éduquée. D'autres maquiladoras ont maintenant été créées dans d'autres régions du Mexique, par exemple près de Guadalajara. Grâce à cela, les producteurs mexicains ont pu accroître leur rôle et le contenu local de la production des maquiladoras est passé d'environ 1,7% à 6%.

En ce qui concerne les normes environnementales, il faut rappeler que les pays ne fixent pas tous au même seuil ce qu'ils estiment être un risque environnemental acceptable parce que l'importance accordée aux normes environnementales tend à varier en fonction du revenu. Dans les pays où il est faible, même si l'on reconnaît les dangers qui menacent l'environnement et la santé, le niveau des revenus ne permet pas d'appliquer des normes environnementales comparables à celles des pays riches. Les niveaux de développement économique et les priorités nationales étant différents, il est clair que les normes environnementales ne peuvent pas être entièrement homogènes. Il faudrait trouver un système qui permettrait de tenir compte des disparités dans les priorités nationales qui résultent de différences dans les stades de développement économique et dans les facteurs culturels. Par conséquent, les négociateurs devraient peut-être viser ce que l'on pourrait appeler des «normes intermédiaires», pour les mêmes raisons fondamentales qui font que beaucoup de gens plaident pour que des techniques de niveau intermédiaire soient transférées dans les pays du Tiers-Monde. Cela ne reviendrait nullement à «abaisser» les normes américaines ou canadiennes mais plutôt à «hausser» celles du Mexique, tout en reconnaissant que les coûts sociaux de la réglementation doivent être proportionnels au revenu national.

Conclusion

L'intégration des trois pays d'Amérique du Nord est déjà très avancée. La convergence des politiques commerciales des trois pays, particulièrement marquée dans le cas des efforts de libéralisation entrepris par le Mexique, rend aujourd'hui l'ALENA plus réalisable que jamais. Cependant, au Canada comme aux États-Unis, les syndicats et les industries menacées

s'y opposent encore fortement. On peut espérer que l'issue des pourparlers ne dépendra pas de ce que feront des groupes aux intérêts spécifiques mais plutôt du calcul des coûts et des avantages pour les trois sociétés dans leur ensemble.

Notes

1. L'éventail des secteurs économiques entièrement ouverts à la propriété étrangère s'est de beaucoup élargi. Des investissements étrangers jusqu'à concurrence de 100% sont permis pour les activités non stratégiques, qui représentent 72,5 % des 754 activités de l'économie mexicaine. Sont visés certains secteurs économiques (p. ex. le verre, le ciment, le fer, l'acier et la cellulose) où des restrictions administratives avaient auparavant limité la participation majoritaire d'entreprises de l'étranger. Sur les 207 activités stratégiques, 40 peuvent faire l'objet d'un investissement étranger jusqu'à concurrence de 100%, sous réserve d'une approbation. Les incidences de la nouvelle réglementation dans plusieurs secteurs méritent d'être signalées. Par exemple, les télécommunications sont maintenant tenues pour une activité stratégique où l'investissement étranger est autorisé dans une proportion allant jusqu'à 49 %. Avant 1989, les règlements interdisaient la participation d'entreprises étrangères dans les services de télécommunications. Voir UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (1990). *Review of Trade and Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexico Relations* (Washington, DC: USITC), publication 2275, avril.

2. Cette approche a été étudiée par Michael Hart, qui la juge applicable. Il signale cependant que les négociateurs auraient besoin d'ingéniosité pour ce qui touche les dispositions sur les mesures de protection et les mesures à la frontière et se heurteraient à des difficultés techniques pour ce qui est des chapitres concernant les règles d'origine, l'agriculture, l'énergie, les marchés publics, les voyages d'affaires, les investissements, les services financiers et le règlement des litiges dans le cas des droits antidumping et des droits compensateurs. M. Hart mentionne que le succès des négociations dans ce domaine dépendrait largement de la souplesse dont pourraient faire preuve les États-Unis et le Mexique à la table des négociations. Il suggère même les chapitres et les thèmes relativement

auxquels le Mexique pourrait obtenir un traitement différencié sans nuire à l'intégrité de l'accord (agriculture, marchés publics et services financiers). Voir HART, MICHAEL (1990). *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada* (Ottawa and Halifax: Centre for Trade Policy and Law and the Institutes for Research on Public Policy), p. 129.

3. Cette approche générale est proposée dans LIPSEY, RICHARD ET SMITH, MURRAY (1989). «The Canada-US Free Trade Agreement: Special Case or Wave of the Future?» dans SCHOOT, JEFFREY (ED). *Free Trade Areas and US Trade Policy* (Washington, DC: Institute for International Economics). On peut trouver une application particulière de cette approche à l'initiative de libre-échange du Mexique dans LIPSEY, RICHARD. *Canada at the US Free Trade Dance*.

4. Voir SMITH, MURRAY (1990). «A North American Free Trade Agreement: Agenda and Modalities for the Negotiations», document de travail présenté à une réunion du Council of Foreign Relations, à New York, le 5 novembre.

5. Voir ROSEN, HOWARD F. «The US-Israel Free Trade Agreement», pp. 97-120; voir aussi JAMES, DENNIS JR. «The Agreement on Establishment of a Free Trade Area between the Government of the US of America and the Government of Israel», pp. 121-130.

6. Voir BENNETT, TIMOTHY. «Lessons for Mexico of the Canada-US Free Trade Agreement», document établi pour le Forum international : «Mexico's Trade Options in the Changing International Economy», p. 284; voir aussi SCHOOT, JEFF ET HUFBAUER, GARY C. «The Realities of a North American Economic Alliance», p. 22, et HART, MICHAEL. «The Elements of a North American Free Trade Agreement», document établi pour le Forum international : «Mexico's Trade Options in the Changing International Economy», p. 339.

7. On évalue que les tarifs douaniers américains, ainsi que ceux d'autres pays industrialisés, ont été réduits sensiblement au cours des négociations successives du GATT. Les tarifs modérés des États-Unis, pondérés selon les importations, sont de l'ordre de 3 à 6%. En 1990, 85 % des produits mexicains

exportés aux États-Unis étaient soumis à des tarifs douaniers de 0 à 5 %. Cependant, selon des représentants du gouvernement mexicain, certains produits de leur pays font encore l'objet de tarifs élevés : 150 articles ont des tarifs de plus de 20 %; 190, des tarifs de 15 à 25% et 244, des tarifs de 10 à 15 %. La valeur des exportations mexicaines relevant de ces catégories a été évaluée à 1,6 milliard de dollars en 1989. Elle aurait probablement été beaucoup plus élevée si les tarifs avaient été plus bas. Voir BLANCO, HERMINIO. *Senate hearings, op. cit.*

8. Le gouvernement américain a convenu d'abolir les contingents pour 52 produits textiles et vestimentaires mexicains et d'augmenter les contingents de 25 % en moyenne pour les autres produits en février 1990. D'après les estimations du gouvernement mexicain, ces mesures feront doubler les exportations de son pays par rapport au niveau de 1989. Dans le secteur de l'acier, les États-Unis ont doublé leurs contingents d'importation du Mexique, qui sont passés de 400 000 à 800 000 tonnes. En 1989, les exportations mexicaines d'acier se chiffraient à près de 400 millions de dollars. US INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (1990), *op. cit.*

9. D'après un rapport récent du US General Accounting Office (GA), les procédures mexicaines en matière de licence sont les principaux obstacles à l'exportation de produits agricoles américains au Mexique. Ces procédures s'appliquent à environ 59 % de la valeur des exportations agricoles américaines vers le Mexique. Voir US GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1990). *US-Mexico Trade: Trends and Impediments in Agricultural Trade*, janvier.

10. Voir CURZON PRICE, VICTORIA (1987). *Free Trade Areas, The European Experience. What Lessons for Canadian-US Trade Liberalization?* (Scarborough: CD Howe Institute), pp. 48 et suiv.

11. Le Mexique a été l'un des rares pays en développement favorables à l'inclusion du commerce des services dans l'Uruguay Round. Il continue de participer activement à ces négociations. D'autres pays, cependant, s'en tiennent à une position ferme et ne participent aux négociations qu'à regret sous la conduite du Brésil et de l'Inde.

12. Voir DEL MATEO, FERNANDO Y CARNER, FRANÇOISE (1989). «Mexico frente a las negociaciones de servicios en la Ronda Uruguay» dans TORRES, BLANCA ET AL. *La Adhesion de Mexico al GATT.*

Repercusiones Internas e Impacto sobre las Relaciones Mexico-Estados Unidos (Mexico: El Colegio de Mexico) pp. 359-388.

13. Cette observation concerne l'Uruguay Round et non pas particulièrement les négociations avec les États-Unis et le Canada.

14. CARILLO, JORGE (1989) «Transformaciones en la Industria Maquiladora de Exportacion» dans GONZALEZ-ARECHIGA, BERNADO Y BARAJAS-ESCAMILLA, ROCIO (EDS). *Las Maquiladoras: Ajuste Estructural y Desarrollo Regional* (Tijuana, Mexico: El Colegio de la Frontera Norte-Funcacion Friedrich Ebert), pp. 37-54.

15. SHAIKEN, HARLEY (1990). *Mexico in the Global Economy: High Technology and Work Organization in Export Industries* (La Jolla, CA: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego), Monograph Series 33, p. 12.

13

L'expérience de la Communauté européenne

Jacques Lecomte

Son Excellence Jacques Lecomte dirige la Délégation de la Commission des Communautés européennes au Canada. Depuis qu'il est entré au service de la Commission de la CE en 1964, il a participé à l'élaboration de la politique agricole et préparé les mesures prises par la Commission pour accueillir le Danemark, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni au sein de la CE. Il a également été membre de la Délégation de Commission à Londres; l'adjoint personnel du directeur général des relations extérieures de la Commission de la CE; responsable de l'information pour les 50 délégations de la Commission auprès de l'Afrique, des Antilles et du Pacifique; chargé de la mise en oeuvre des mesures de réduction de la production des aciéries et aussi responsable de la gestion des 91 bureaux externes de la Commission.

Voilà dix ans, la Commission de la CE n'avait que des attributions très limitées dans le domaine environnemental. L'Acte unique européen de 1986 qui a modifié le Traité de Rome n'avait pas encore été promulgué; le Libre blanc de 1985 définissant le programme qu'il fallait suivre pour ouvrir le marché à l'intérieur de la CE en 1992 n'avait pas encore été publié; et la CE pouvait à peine s'appuyer sur un embryon de politique environnementale. Les changements politiques qui ont abouti à la démocratisation des pays de l'Europe de l'Est et au renforcement de la coopération au sein de la CE ne s'étaient pas encore produits et l'on ne les prévoyait même pas.

Pourtant, en une seule décennie, la CE a pris de nombreuses mesures dans le domaine de l'environnement et elle est maintenant en voie d'unifier sa politique environnementale. Elle est également bien partie pour réaliser les objectifs qu'elle s'est fixée pour le marché commun de 1992. La Commission a entrepris d'examiner de près la question connexe des liens entre commerce et environnement, surtout dans le contexte des négociations du GATT. De plus, elle s'est vue attribuer le rôle principal dans la coordination de l'aide qui est dispensée à l'Europe de l'Est. Toutefois, la CE doit actuellement relever d'énormes défis, aussi bien à l'intérieur de ses frontières qu'à l'extérieur, dans le cadre des

efforts qu'elle déploie pour répondre aux préoccupations environnementales. En 1990, dans sa Déclaration de Dublin, le Conseil européen s'exprimait ainsi :

«La Communauté doit mieux utiliser la position d'autorité morale, économique et politique qu'elle occupe pour amener la communauté internationale à faire davantage pour résoudre les problèmes (environnementaux) planétaires et pour promouvoir des formes viables de développement durable ainsi que le respect du patrimoine commun.»

La CE doit prouver, dans les choix qu'elle opère et les comportements qu'elle adopte, que les pays les plus prospères du monde, qui ont dans le passé contribué à faire naître les problèmes environnementaux que connaît la Terre, sont maintenant disposés à prendre des mesures concrètes pour résoudre non seulement les problèmes environnementaux nationaux et régionaux mais aussi les problèmes internationaux et planétaires de plus vaste portée. Dans ce contexte, la Commission se propose de faire de son cinquième Programme d'action sur l'environnement une étape importante dans la promotion d'une stratégie plus cohérente menant à l'instauration de formes viables de développement. Pour arriver à ce résultat, il faut se sensibiliser adéquatement à l'importance et à la valeur de l'environnement pour la vie économique, sociale et culturelle présente et future et répartir efficacement la responsabilité de sa protection entre tous les secteurs de la société.

Pour atteindre cet objectif, la Communauté doit faire des efforts tout particuliers en dehors de ses frontières. Elle doit intervenir au palier pan-européen, c'est-à-dire auprès des États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) avec lesquels elle partage maintenant une zone économique européenne, l'Europe de l'Est et du centre ainsi que le bassin méditerranéen. Elle doit étendre ses relations avec les pays en développement et plus particulièrement avec les pays d'Afrique, des Antilles et du Pacifique qui ont signé la Convention de Lomé. Elle doit aussi agir au palier mondial par l'intermédiaire du GATT, de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de Rio et d'un nombre croissant de conventions environnementales internationales auxquelles la Communauté est partie prenante.

La CE sait qu'il est essentiel d'assainir l'environnement dans les pays d'Europe de l'Est du centre pour que leur économie

puisse se développer. Cet assainissement serait également extraordinairement avantageux pour les pays d'Europe de l'Ouest puisqu'il réduirait la pollution transfrontalière par une diminution des précipitations acides et une amélioration de la qualité de cours d'eau internationaux comme l'Elbe, le Danube et l'Oder ainsi que de mers comme la Baltique et l'Adriatique.

Pour l'instant, il existe une énorme disparité entre l'est et l'ouest de l'Europe du point de vue des moyens financiers et techniques, du niveau d'éducation et des ressources scientifiques et humaines. L'opération PHARE qui a été lancée par les pays du G-24 est pour la Communauté la meilleure manière d'essayer de combler cet écart.¹ Ce programme, qui avait initialement pour but de faciliter la restructuration économique de la Pologne et de la Hongrie, a été étendu à la Tchécoslovaquie, à la Bulgarie, à la Roumanie, à la Yougoslavie, à l'Albanie et, dans les pays baltes, à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie ainsi qu'au territoire de l'ancienne Allemagne de l'Est. En 1990, durant sa première année, l'opération PHARE a reçu 500 millions d'écus (soit environ 700 millions de dollars) de la CE pour financer des projets d'assainissement de l'environnement, de restructuration de l'économie et de développement de l'agriculture et des ressources humaines.

Plus d'un cinquième de cette somme a été affecté à des mesures qui ont pour but d'améliorer l'environnement. Chacune d'elle a été définie en collaboration étroite avec les pays bénéficiaires et sur la base de propositions formulées par ceux-ci. Tous les aspects de l'environnement ont été couverts: l'eau, l'air, les déchets, la protection de la nature et même, dans certains cas, la sécurité des installations nucléaires (par exemple à la centrale nucléaire qui est située près de Rostock, sur la Baltique, dans l'ancienne Allemagne de l'Est). De plus, en 1990, un projet régional a été lancé grâce à l'appui financier de la CE: le Centre régional pour l'environnement de Budapest. En 1991, la CE avait inscrit à son budget 785 millions d'écus (plus d'un milliard de dollars) pour l'ensemble de l'opération PHARE et, une fois encore, il est probable que 20% au moins de ce montant sera affecté à des projets environnementaux.

La première conférence des ministres de l'Environnement, qui a été réunie sous les auspices du programme PHARE, s'est déroulée à Prague en juin 1991. La Commission de la Communauté, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, le Canada, le Japon, les États-Unis et la plupart des pays européens

y ont participé. À cette occasion, le commissaire de la CE aux affaires environnementales, M. Carlo Ripa di Meana, a décrit le plan d'action environnementale de la CE pour la région.

Ce plan d'action comporte six volets principaux:

- *Le premier*, qui se situe à l'intérieur du programme PHARE, est l'aide apportée à des projets régionaux supplémentaires reflétant le fait que la pollution ne respecte pas les frontières (on s'efforcera par exemple de réduire la pollution atmosphérique dans le Triangle du Soufre, en Pologne, en Tchécoslovaquie et dans l'est de l'Allemagne);

- *Le deuxième* a pour but de préparer l'unification des mesures prises dans le cadre de diverses conventions environnementales internationales pour nettoyer l'Elbe, l'Oder et le Danube;

- *Le troisième* vise à réunir des informations statistiques sur la nature et l'ampleur de la pollution dans la région afin qu'il soit plus facile de déterminer les priorités, de suivre les progrès et d'évaluer les projets;

- *Le quatrième* consiste à encourager et à faciliter la recherche scientifique sur les causes de la pollution et des atteintes à l'environnement ainsi que sur les moyens d'y remédier;

- *Le cinquième* définit des codes de conduite à l'intention de ceux qui investissent en Europe de l'Est afin d'éviter qu'un environnement qui est déjà saccagé soit davantage dégradé (en novembre 1991, par exemple, la Commission a coparrainé, avec le Centre régional pour l'environnement de Budapest, une conférence à l'intention des investisseurs qui avait pour but de les guider dans leurs choix);

- *Le sixième* est un échange de vues avec les pays d'Europe de l'Est sur des problèmes environnementaux planétaires comme l'intensification de l'effet de serre, l'affaiblissement de la couche d'ozone et le maintien de la diversité génétique qui vise à amener ces pays à soutenir les positions prises par la Communauté au sujet de ces problèmes.

Manifestement, la CE commence à peine à conjuguer les efforts de ses membres pour améliorer la qualité de l'environnement en Europe de l'Est. La Commission des Communautés européennes a cependant la ferme intention de persévérer dans cette voie avec l'aide et le soutien de tous les pays de la région.

Notes

1. PHARE est le programme de la Commission des communautés européennes pour l'aide aux pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est.

14

L'Europe de l'Est: l'expérience ukrainienne

Yuri Scherbak

Yuri Scherbak est ministre de l'Environnement de l'Ukraine et chef du Parti vert de ce pays. Il est aussi le premier ministre non communiste à avoir été élu et il était député au parlement du Soviet suprême avant la dissolution de celui-ci. Docteur en épidémiologie de formation, il est également auteur. Son récit de l'accident nucléaire de Tchernobyl a été le premier à être publié en Union soviétique.

Le pays nouvellement indépendant qu'est l'Ukraine est confronté à de formidables défis économiques et environnementaux. Un ministère de l'Environnement y a été créé par le gouvernement le 13 mai 1991 et le Parlement a approuvé cette décision le 14 septembre 1991. Le ministère a donc été mis sur pied très peu de temps après que l'Ukraine ait proclamé son indépendance de l'ancienne Union soviétique, le 14 août 1991. Notre pays vivait sous la domination soviétique depuis la Révolution de 1919.

Au sein de l'URSS, l'Ukraine était la république la plus vaste après la Fédération russe. Son territoire couvre quelque 604 000 kilomètres carrés, soit 2,7% de la superficie totale de l'URSS. Le pays est aussi grand que la France et le Royaume-Uni combinés. Il est peuplé de 55 millions d'habitants qui sont principalement d'origine ukrainienne (73%) ou russe (22%), le reste de la population étant d'origine juive (1%) ou appartenant à d'autres minorités (4%).

Vingt-cinq pour cent du total de la capacité manufacturière de l'ancienne URSS se trouve en Ukraine. La production d'énergie dans ce pays équivaut à 300 GWh d'électricité, dont 22% est d'origine nucléaire. La production et l'exportation de matières premières s'établissent comme suit:

- 160 Mt de charbon, dont 8% sont exportées;
- 190 millions de mètres cubes par an de gaz, dont 25% sont réservés à la consommation nationale, le reste étant distribué dans d'autres républiques;
- 100 Mt par an de minerai de fer, dont 16% est exporté;
- 4,5 Mt par an de minéraux;

- 20 Mt par an de ciment;
- 50 Mt par an de blé;
- 4 Mt par an de viande;
- 7 Mt par an de sucre.

L'Ukraine assure environ 5% de la production mondiale de soufre. En termes de réserves de matières premières, on y trouve quelque 14% des gisements mondiaux de fer, 8% des gisements de charbon et 50% des gisements de titane. Le pays compte également d'autres réserves naturelles de moindre importance. En 1990, il a exporté pour approximativement 14 milliards de dollars de minéraux et autres produits à destinations des anciens satellites de l'URSS.

Le secteur industriel de l'Ukraine est très important et très complexe. Il est dominé par la sidérurgie, qui fournit la matière première à l'industrie militaire de l'URSS, qui fabrique tanks, missiles, sous-marins, électronique, avions, postes de télévision et navires de guerre. Sur le plan agricole, l'Ukraine est connue comme «le grenier de l'URSS».

L'environnement a énormément souffert dans les pays de l'Est dans leur ensemble au cours des quelques dernières années. Du fait de la complexité de son secteur industriel, l'Ukraine a probablement connu une plus forte dégradation de l'environnement que tout autre pays de l'ancien bloc de l'Est.

Des mesures correctives radicales doivent être prises dans un très proche avenir parce que l'environnement ukrainien est dévasté:

- les terres, l'eau et l'air sont pollués;
- les cours d'eau sont si pollués qu'il n'y subsiste pratiquement aucune activité biologique;
- les poissons sont contaminés par des produits chimiques et des substances toxiques comme le DDT, les BPC, les dioxines, les furannes et d'autres encore;
- l'industrie évacue ses déchets dans les cours d'eau sans aucun égard pour l'environnement;
- les pesticides sont les principaux polluants agricoles présents dans le milieu;
- la sidérurgie et l'industrie du charbon sont les principaux responsables de la pollution atmosphérique;
- les gaz d'échappement des automobiles amplifient le problème. Même si l'Ukraine ne compte pas autant de voitures que l'Ouest, elles n'y sont pas équipées de convertisseurs catalytiques et émettent donc sans restriction des oxydes de

soufre et d'azote.

Tchernobyl n'est pas simplement un problème ukrainien, c'est une catastrophe mondiale. Il s'agit d'un avertissement donné à la planète entière au sujet de ce que la technologie moderne peut faire à l'humanité et même les scientifiques ne peuvent en prévoir les conséquences.

Pour faire face à ces problèmes, le ministère de l'Environnement se propose de prendre plusieurs mesures:

- Il s'apprête à mettre sur pied un conseil consultatif environnemental qui sera composé d'environ 10 à 12 scientifiques renommés choisis principalement à l'étranger. Ce conseil fournira au gouvernement des avis sur les mesures correctives à prendre.

- Le ministère ukrainien de l'Environnement rédige actuellement une loi environnementale sévère qui prend la technologie occidentale comme référence afin d'améliorer l'état de l'environnement.

- Il a l'intention de se procurer du matériel d'analyse moderne et de former du personnel scientifique afin qu'il puisse l'utiliser efficacement.

- Le ministère créera de plus un Système d'inspection environnementale pour faire respecter la loi et constituera un fonds environnemental qui s'occupera de la recherche et du développement en matière de réduction de la pollution. Ce fonds sera alimenté par l'industrie ainsi que par des recettes fiscales.

D'incroyables perspectives s'offrent en Ukraine à l'industrie de l'environnement. Le marché est pratiquement inexploité dans cette région où, dans un rayon de 1000 kilomètres, sont concentrés plus de 100 millions d'habitants. L'Ukraine invite les associations industrielles, les organismes de recherche, les universités et les entreprises à envoyer des délégations pour examiner la possibilité de mettre sur pied des co-entreprises, de signer des accords de fabrication sous licence et d'opérer des transferts de technologie. Le ministère se tient à la disposition des visiteurs étrangers pour leur faciliter les contacts avec les entreprises, les universités et les établissements de recherche du pays. On trouve en Ukraine quantité de scientifiques (dont les services peuvent être obtenus à une fraction de ce qu'ils coûteraient normalement dans l'Ouest) pour effectuer les recherches et le travail de mise au point et servir de représentants non seulement en Ukraine mais aussi dans d'autres pays

comme la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, la Fédération russe et d'autres républiques.

15

Le bassin du Pacifique: l'expérience japonaise

Makitaro Hotta

Makitaro Hotta est professeur de droit anglo-américain au Collège de relations internationales de l'université Ritsumeikan de Kyoto, au Japon. Il est également directeur adjoint du Centre international de l'université Ritsumeikan, membre du Barreau américain (membre étranger), de l'Association japonaise de droit et d'informatique, de la Japanese American Association of Legal Studies et de l'Association japonaise d'études en immobilier. Il a obtenu un baccalauréat et une maîtrise en droit de l'université de Waseda en 1971 et en 1973 ainsi qu'une maîtrise de l'École de droit de Harvard en 1977.

L'expérience japonaise montre qu'il n'existe pas de réponse absolue au problème de l'harmonisation et de la coordination de deux domaines apparemment aussi éloignés que le commerce et l'environnement. Idéalement, le commerce ne doit pas être assujéti à une réglementation gouvernementale ou privée. Le système mis en place dans le cadre du GATT a conduit à une libéralisation des échanges commerciaux dont le Japon a été l'un des grands bénéficiaires. Dans le cadre du GATT, le Japon est devenu l'un des pays les plus riches au monde.

Les questions écologiques de par leur nature même, nécessitent par contre une réglementation gouvernementale. Cela a été le cas durant les années soixante et soixante-dix lorsque l'environnement japonais s'est trouvé gravement dégradé. Il s'est notamment produit une pollution massive de l'air et de l'eau qui a donné lieu à ce que l'on a appelé les quatre grands procès de la pollution. Suite à une série de décisions judiciaires, le Parlement a alors adopté plusieurs mesures antipollution. Des sanctions pénales et administratives ont été infligées à des entreprises et à des particuliers afin de protéger la nature. Les sociétés commerciales ont alors implanté des installations de réduction des déchets et de récupération de sous-produits de procédés industriels comme la chaleur, l'eau et les substances chimiques. Des arbres ont été plantés autour des usines. Les entreprises ont complété ces activités en contribuant

financièrement à un fonds créé, entre autres, pour compenser les victimes de la pollution.

Au début des années soixante-dix, le Japon a subi son premier choc pétrolier. L'industrie japonaise a surmonté cette crise en prenant des mesures d'économie d'énergie qui ont permis de réduire la consommation de pétrole et d'autres sources d'énergie. Le problème des relations entre commerce et environnement a donc tout d'abord été résolu au moyen d'une série de règlements environnementaux sévères imposés par les gouvernements national et locaux du Japon. Confrontée à ces difficultés, l'industrie s'est efforcée de rendre ses procédés de production ainsi que ses produits plus écologiques. Cela a constitué un grand pas en avant pour l'industrie japonaise et a stimulé la compétitivité du Japon à l'échelle internationale.

Le renforcement de la réglementation a conduit nombre d'entreprises à investir des sommes substantielles dans la recherche et le développement. De nouvelles installations de production ont été aménagées et l'on a introduit de nouvelles techniques. Ces changements ont été amplifiés par la politique de «coordination structurelle» des industries suivie par le gouvernement, qui a modifié les fondements industriels du pays en privilégiant les industries légères au détriment des industries lourdes. Par ailleurs, des investissements ont été effectués dans les pays nouvellement industrialisés ainsi que dans ceux de l'ASEAN (Association des pays du Sud-Est asiatique) dans des secteurs comme le textile, les appareils électriques et divers autres produits. À la fin des années soixante-dix, les investisseurs japonais se sont donc détournés des industries de main-d'oeuvre comme les textiles et l'appareillage électrique pour s'orienter plutôt vers celles qui sont grosses consommatrices de capitaux, par exemple les secteurs de la chimie, de la machine-outil et de l'automobile. Cette évolution n'a pas touché que l'Extrême-Orient, elle s'est aussi produite dans les pays industriels avancés.

Dès le début des années quatre-vingt, et plus particulièrement depuis 1985, le Japon s'est trouvé confronté à une deuxième série de difficultés économiques issues de la force du Yen par rapport au dollar. À cause de ces difficultés, le secteur privé a commencé à déménager ses usines dans les pays nouvellement industrialisés et dans ceux de l'ASEAN. Surtout, les investissements effectués dans les industries fortes consommatrices de main-d'oeuvre se sont mis à privilégier les

pays nouvellement industrialisés et ceux de l'ASEAN, et plus particulièrement la Malaisie et la Thaïlande. Dans le cadre de ce processus de transfert, le Japon a parfois été accusé d'exporter sa pollution. Ces accusations n'étaient pas dénuées de fondement mais la véritable question se situait ailleurs: les petites et moyennes entreprises japonaises avaient du mal à survivre non pas parce qu'elles étaient contraintes de respecter l'environnement mais plutôt parce qu'elles n'étaient pas suffisamment compétitives. L'industrie forestière, par exemple, est devenue l'un des secteurs les plus mous et les plus affaiblis du Japon. Une fois que le commerce du bois a été libéralisé, elle a cessé de pouvoir concurrencer le bois d'oeuvre importé de pays tropicaux.

Cette faiblesse concurrentielle a pris naissance principalement dans le déplacement des centres de production et dans les conséquences qu'il a eu sur le plan économique. La quasi totalité des industries de la planète doivent relever de semblables défis économiques. De plus, dans tous les pays du monde, les gouvernements et l'industrie n'étaient pas, dans les années quatre-vingt, aussi sensibilisés que maintenant aux questions environnementales. Dans certains cas, ces transferts industriels ont été bien accueillis par les pays qui les recevaient. En effet, dans une certaine mesure, ils contribuaient à améliorer le bien-être de leur la population. Par ailleurs, la majorité des activités industrielles japonaises se fondaient sur la ferme conviction que ce qui avait été fait auparavant au Japon pouvait être directement reproduit dans des pays étrangers. Des critiques ont été formulées au sujet de l'attitude des sociétés japonaises mais celles-ci n'avaient pas encore mis au point de bons mécanismes décisionnels permettant de tenir compte des considérations éminemment politiques qui caractérisent les questions environnementales à l'échelle internationale. Il en va d'ailleurs toujours ainsi au sein de la quasi totalité des entreprises de la planète.

À partir de 1985, les pays nouvellement industrialisés ont accru leurs investissements dans les pays de l'ASEAN. Il a parfois été avancé que les dirigeants des entreprises ainsi créées n'ont pas été sensibilisés aux questions écologiques et à l'intensification de la dégradation du milieu naturel dans les pays de l'ASEAN. Si tel est bien le cas, on peut s'attendre à de graves problèmes environnementaux dans les pays de l'ASEAN parce que la région est en train de devenir un des grands centres

de production du commerce mondial, surtout dans le cadre de la relation tripartite qui s'est instaurée entre les pays nouvellement industrialisés, les membres de l'ASEAN et le Japon.

Au cours des quarante prochaines années, il est probable que le modèle des relations entre commerce, environnement et développement évoluera globalement de la manière indiquée dans le tableau 1 (voir page suivante).

Actuellement, il n'existe pas au Japon de consensus au sujet des moyens qui permettent de définir adéquatement les liens entre commerce et environnement. Les dix mesures suivantes ont été recommandées mais elles n'ont pas encore été transformées en politiques officielles:

- accorder davantage d'attention à l'environnement qu'aux profits tirés du commerce;
- instituer un cadre qui permettrait aux entreprises environnementales d'être plus rentables;
- subventionner les entreprises qui font preuve de créativité dans le domaine environnemental;
- appliquer des sanctions aux entreprises qui sont responsables d'une dégradation de l'environnement;
- affecter une partie des profits des entreprises à un fonds environnemental;
- créer une taxe environnementale visant les sociétés commerciales (afin de financer un fonds environnemental);
- limiter les formes de développement qui dégradent l'environnement;
- promouvoir les activités de recyclage chez les entreprises (par l'intermédiaire de subventions);
- compléter la concurrence commerciale par une coopération environnementale;
- élaborer une structure sociale viable d'un point de vue environnemental.

Ces mesures peuvent être classées en trois catégories:

- la *première* regroupe celles qui visent à mieux équilibrer les relations entre le commerce et l'environnement en prenant mieux soin de ce dernier;
- la *deuxième* comprend les mesures qui restreignent les activités commerciales et même, dans les cas les plus extrêmes, interdisent certaines formes de développement et de commerce international;
- la *troisième* catégorie est composée des mesures qui

Tableau 1 — Accord général sur le commerce et l'environnement (GATE)

COMMERCE	Années 1980	Années 1990	Années 2000	Années 2010
Principe	Concurrence Profits supérieurs au coût environnemental		Compétitivité Profits inférieurs au coût environnemental	
Institution	GATT unilatéral bilatéral	GATT multilatéral régional	GATE multilatéral global	GATE global universel
ENVIRONNEMENT				
Problème	Exploitation Dégradation	Conservation	Amélioration	Création
Principe	Paiement par le consommateur	Paiement par le pollueur	Prélèvement fiscal	Prélèvement fiscal
DÉVELOPPEMENT				
Principe	Gratuit	Viable	Gestion de la croissance	Équilibré et autonome

favorisent l'avènement de formes viables et autonomes de développement.

La mise en oeuvre de telles mesures pourrait être effectuée de façon négative aussi bien que positive.

Par exemple, si une considération environnementale prime sur des intérêts engagés dans des échanges commerciaux, le commerce dans ce secteur pourrait être interdit. Il s'agit là d'une expression négative de la première proposition. Ce genre de démarche forme en fait le cadre du Traité de Washington qui, fondamentalement, interdit de faire le commerce d'espèces menacées.

Le Japon a exprimé des réserves au sujet de certaines des espèces protégées par le traité. Six d'entre elles concernent les baleines, deux portent sur des lézards et deux sur des tortues. Toutefois, le Japon a déjà indiqué publiquement qu'il envisagera de retirer les réserves qu'il a présentées au sujet d'une espèce de lézard en 1992, à l'occasion de la prochaine conférence des pays signataires, qui aura lieu à Kyoto, au Japon. Plusieurs mesures ont déjà été prises au sujet des tortues, et notamment une limitation des importations de tortues Taimai et une interdiction totale des importations d'une autre espèce.

Le Japon n'a pas clairement précisé s'il proposera une révision de l'article 20 du GATT ayant pour but d'inclure l'environnement dans les exceptions générales. Il a été indiqué que le GATT commencera à examiner la question des interactions entre les mesures environnementales et le commerce international par l'intermédiaire du groupe de travail créé en 1971 qui a été récemment réactivé. Son Excellence Ukawa, le représentant du Japon auprès des organisations internationales à Genève, sera nommé président de ce groupe de travail.

Le GATT devrait envisager la préparation d'un Accord général sur le commerce et l'environnement dont le sigle pourrait être GATE. Le GATE aurait pour fonction de réglementer et de développer le commerce international. La notion de concurrence devrait être abandonnée au profit de celle de «compétitivité», la concurrence ne devant être autorisée que si l'environnement est davantage pris en considération et si l'on cesse d'externaliser les coûts environnementaux. La notion de compétitivité doit également tenir compte de la nécessité d'imposer à tous des obligations environnementales égales.

En octobre 1990, le gouvernement du Japon a décidé de lancer un programme de prévention du réchauffement du climat

mondial. Ce programme commencera en 1991 et se déroulera sur une période de 20ans. Il a spécifiquement pour but de faire en sorte qu'après l'an 2000, les émissions de CO₂ ne soient pas supérieures à celles de 1990. Il favorise une évolution des structures urbaines et régionales, des systèmes de transport, des structures de production, des sources d'approvisionnement en énergie et du mode de vie national afin de réduire les émissions de CO₂. Il comprend également d'autres mesures, notamment dans les domaines de l'observation et de la recherche scientifiques, de l'éducation et de la coopération internationale.

Le gouvernement du Japon a par ailleurs mis sur pied deux programmes pour étayer les activités de recherche:

- le Programme de promotion globale de la recherche sur la protection de l'environnement mondial;
- le Plan de base de recherche et développement en sciences de la Terre.

Un Centre de recherche sur l'environnement mondial a également été mis sur pied au sein de l'Institut national de l'environnement et des mesures ont été prises pour financer le lancement d'une étude générale de l'environnement mondial.

Enfin, plusieurs projets de loi ayant pour but de systématiser le recyclage au sein de la société ont été soumis au Parlement. Ces projets de loi cherchent à freiner la consommation de nouvelles ressources, à minimiser l'évacuation de déchets dans l'environnement et à promouvoir le recyclage des ressources ainsi que l'utilisation de ressources renouvelables.

Au Japon, les administrations locales jouent un grand rôle dans la protection de l'environnement. Une comparaison du PIB des régions gérées par les principales administrations locales du Japon avec celui des pays étrangers révèle que l'administration de la région métropolitaine de Tokyo gère une zone dont le PIB est supérieur à celui du Canada et de l'Espagne. Le PIB de la région administrative d'Osaka est semblable à celui des Pays-Bas. La région administrative de Aichi produit plus que l'Australie. Or, la plupart des administrations locales ont pris des mesures pour protéger l'environnement planétaire.

Plusieurs associations industrielles ont aussi fait connaître leurs vues sur les problèmes qui se rattachent à la préservation de l'environnement planétaire. Au sein des entreprises, des services connus sous des appellations comme «section de l'environnement mondial» et «direction des opérations commerciales liées à l'environnement» ont été créés pour

s'occuper des questions environnementales à l'échelle mondiale. Ce mouvement se propage à toutes les activités des entreprises qui ont un rapport avec la mise en marché et la consommation. Il est en effet important que les activités de l'industrie soient écologiquement saines et que les entreprises aident la population et les administrations locales à protéger la nature si l'on veut que la société parvienne à harmoniser durablement ses besoins avec les impératifs environnementaux.

À l'échelle du grand public la Journée mondiale de l'environnement des Nations Unies est célébrée tous les 5 juin par un nombre important de citoyens et d'organisations civiques. Cette activité est importante pour démontrer les préoccupations des citoyens envers l'environnement. Même si le nombre d'ONG qui oeuvrent activement sur la scène internationale est relativement restreint, il y en a beaucoup qui mènent des activités communautaires. On peut s'attendre à ce que ces organisations sans but lucratif, dont le travail est axé sur la collectivité, contribueront aux initiatives de protection de l'environnement. Les organismes gouvernementaux, par exemple les ministères des Affaires étrangères, de l'Agriculture ainsi que des Postes et Télécommunications, soutiennent, par l'intermédiaire de différents programmes de coopération et de financement, les efforts déployés par les ONG.

Enfin, l'Association japonaise de défense de l'environnement a adopté un «éco-logo» pour promouvoir la protection de l'environnement. Ce programme d'étiquetage a le même objectif que ceux qui ont été mis sur pied en Allemagne, au Canada et en Scandinavie. Le ministère de l'Éducation a également préparé des documents d'information écologique à l'intention des enseignants. Les gouvernements locaux, par exemple celui de la région administrative de Osaka, ont quant à eux élaboré des textes de référence pour les classes d'écologie des écoles élémentaires.

16

Le bassin du Pacifique: l'expérience thaïlandaise

Juanjai Ajanant

Juanjai Ajanant est maintenant professeur d'économie à l'université Chulalongkorn de Bangkok. Avant cela, il a occupé divers postes au sein du gouvernement de la Thaïlande, y compris celui de conseiller politique du premier ministre, conseiller économique principal du ministre du Commerce et conseiller du ministre des Affaires étrangères. Il a travaillé à de multiples reprises pour le Conseil national de développement économique et social, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Université des Nations Unies à Tokyo. M.Ajanant a étudié l'économie à la University of Lancaster, en Angleterre, l'économie internationale à la University of Surrey, en Angleterre également, l'économétrie à la University of Pennsylvania, à Philadelphie ainsi que le développement économique à la Temple University de la même ville. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages.

Le cas de la Thaïlande met en lumière nombre des difficiles questions économiques auxquelles on se heurte lorsque l'on étudie les liens entre la croissance économique, la protection de l'environnement et l'accès aux marchés d'exportation du point de vue d'un pays du Tiers-Monde.

Après avoir connu une période de faible croissance à partir de 1982, l'économie thaïlandaise a effectué un décollage à la fin des années quatre-vingt et, de 1988 à 1990, la croissance économique réelle de ce pays a dépassé les 10% par an. On prévoit qu'elle se maintiendra entre 6,5 et 7,2% durant les cinq prochaines années. Les économistes sont convaincus que la Thaïlande pourra ensuite poursuivre son expansion économique réelle à ce niveau durant les dix années suivantes.

Durant les années soixante, alors qu'il s'efforçait d'industrialiser la base agricole de l'économie, le gouvernement a décidé d'adopter une politique de remplacement des importations et cette stratégie n'a plus jamais été abandonnée.

Les industriels thaïlandais ne s'attendaient pas à pouvoir exporter leurs produits mais le sort a voulu que les produits thaïlandais arrivent sur les marchés mondiaux dans le milieu des années soixante-dix, juste après le premier choc pétrolier.

La naissance d'un marché d'exportation pour les produits thaïlandais a contraint le gouvernement à réexaminer en 1980 sa politique commerciale et les mesures administratives qui en découlaient. Suite à une étude exhaustive du fonctionnement du commerce extérieur et du système d'exportation qui a été réalisée en 1984, le gouvernement a commencé à prendre des dispositions pour favoriser les exportations, notamment en modifiant sa politique des taux de change, en prenant certaines mesures fiscales et en utilisant les instruments monétaires à sa disposition. Les exportations thaïlandaises ont ainsi reçu un coup de fouet et se sont mises à croître à un taux moyen de plus de 20%, ce qui a eu des répercussions notables sur l'économie du pays. Les investissements japonais ont rendu la croissance de l'économie thaïlandaise encore plus impressionnante. En 1990, le Japon a été la principale source d'investissements étrangers et l'on peut dire que la croissance de la Thaïlande est dans une large mesure alimentée par les exportations ainsi que par les investissements japonais.

À la fin des années quatre-vingt, lorsque l'économie thaïlandaise a effectué son décollage, la conjoncture économique mondiale a commencé à évoluer de façon radicale à cause de la paralysie des négociations du GATT et de la prolifération de mesures commerciales unilatérales chez les grandes nations commerçantes. De plus, l'intérêt manifesté pour les problèmes environnementaux s'est considérablement renforcé au cours des dix dernières années. Puisque nombre de ceux-ci ont une portée mondiale, les groupes de pression nationaux se sont internationalisés et sont devenus une véritable force politique. Après d'humbles débuts, Greenpeace s'est ainsi transformé en un mouvement international. De la même façon, la question des droits des animaux a influé sur les habitudes de consommation. Il ne suffit plus d'analyser une ressource sur la base des critères économiques néoclassiques que sont la production, la consommation et les échanges. Les décideurs sont maintenant sensibles aux conséquences que peuvent avoir les politiques gouvernementales et les choix du secteur privé du point de vue de la gestion des ressources. Les craintes que suscite l'environnement à l'échelle internationale ont imprimé

leur marque sur les échanges commerciaux de pratiquement tous les pays.

Les problèmes environnementaux en Thaïlande

La stratégie d'industrialisation retenue par la Thaïlande est très révélatrice de l'importance que le pays accorde à l'environnement. Comme la Thaïlande est abondamment pourvue en ressources naturelles, les marchandises que l'on y fabriquait au début des années soixante étaient des produits transformés dérivés de matières premières. À la même époque, le secteur agricole continuait de pratiquer des cultures pluviales avec des moyens rudimentaires. Il fallait étendre les surfaces cultivées pour accroître la production. Le gouvernement ne se souciait alors pas que les agriculteurs augmentent la superficie de leurs exploitations grâce à des cultures sur brûlis dans des forêts vierges (principalement dans des forêts d'État). Il ne s'inquiétait pas non plus de la disparition des mangroves. Il voulait surtout que le pays se développe assez vite pour rattraper le reste du monde civilisé.

Au cours des trente dernières années, les dirigeants ont concentré leur attention sur la croissance à proprement parler et il s'est avéré très difficile d'introduire de nouveaux objectifs dans le programme du gouvernement. Plus récemment, les questions environnementales ont divisé la population en deux groupes: ceux qui souhaitent que la croissance se poursuive à n'importe quel prix et ceux qui s'inquiètent pour les ressources qui seront léguées aux générations futures. Le premier a la plupart du temps pu imposer sa volonté. Une analyse attentive des résultats obtenus montre bien à quel point la Thaïlande a fait un calcul erroné.

Pour pouvoir produire assez d'électricité pour répondre à la croissance de la demande, la Compagnie d'électricité nationale (EGAT) a aménagé un certain nombre de barrages durant les vingt dernières années. Leur construction a obligé des milliers de villageois à se réinstaller dans de nouvelles régions, a fait perdre de grandes étendues de forêt et disparaître le milieu naturel de diverses espèces sauvages. EGAT soutient que les barrages permettent de maintenir le coût unitaire de l'électricité à un niveau raisonnable mais elle n'a jamais fait entrer dans ses calculs le coût de la réinstallation des paysans chassés de leurs terres ou les coûts sociaux des pertes environnementales. Les

intérêts mis en jeu par les installations de EGAT — ses fournisseurs de crédits et d'équipement — ont atteint de telles proportions qu'il n'est maintenant plus possible de se faire écouter lorsque l'on recommande d'étudier d'autres façons de produire de l'électricité.

La superficie exploitée par l'industrie forestière thaïlandaise a diminué à un taux de 16% durant la majeure partie des années quatre-vingt. Certaines des régions dont on avait récolté les arbres n'ont pas été reboisées à cause d'un système archaïque de concessions. À mesure que les arbres que la loi les autorisait à abattre disparaissaient des concessions, les entreprises ont commencé à en prendre d'autres de plus petit diamètre. En fait, nombre d'entre elles se sont mises à couper des arbres illégalement dans les forêts de l'État. Celui-ci n'a guère essayé de faire respecter la loi et ses fonctionnaires ont même parfois été mêlés à ces pratiques. La forêt disparaît rapidement en Thaïlande, ce qui amène une modification de l'intensité et de la répartition des précipitations. L'Agence nationale de protection de l'environnement (NEA) a relevé que le niveau des cours d'eau du pays a baissé d'au moins deux à trois centimètres durant les années quatre-vingt. De plus, afin d'inciter certains investisseurs étrangers à s'installer en Thaïlande, plusieurs des règlements relatifs aux émissions d'effluents du ministère de l'Industrie ont été annulés par le Conseil des ministres. Les décrets de celui-ci ont agrandi les régions que les entreprises peuvent polluer. Ces décrets ne perdent leur primauté que lorsque la pollution affecte les approvisionnements en eau potable. De ce fait, dans certaines régions, la DBO des cours d'eau voisins a été portée à un seuil critique. Enfin, le niveau de pollution atmosphérique et sonore causée par la circulation à Bangkok a atteint un seuil critique.

Sous le dernier gouvernement civil qu'ait connu le pays avant le coup d'État qui a renversé le gouvernement en février 1991, la Thaïlande avait commencé à réexaminer ses objectifs de développement. Le gouvernement, s'appuyant sur de nouvelles données fournies par les ONG et divers autres organismes, avait entrepris d'aborder de front les questions environnementales. En 1989, il a adopté une loi interdisant toute exploitation forestière dans le Royaume. Même si ce texte a constitué un jalon important, le gouvernement a ensuite été exposé à un harcèlement politique constant. Il a par ailleurs remis en question plusieurs projets d'aménagement

hydroélectrique en s'efforçant de trouver d'autres moyens de produire proprement de l'énergie. La réalisation de nombre de ces projets a été suspendue jusqu'à ce que la Banque mondiale procède à l'évaluation de leur impact environnemental. En fait, parmi tous ceux qui se sont succédés depuis la guerre, le gouvernement précédent est peut-être celui qui a prêté le plus d'attention aux problèmes environnementaux. Malgré cela, la Thaïlande n'est pas allée suffisamment loin dans la remise en question de ses priorités nationales pour répondre aux attentes mondiales. Dans toute l'Indochine et sur le territoire des membres de l'Association des pays du Sud-Est asiatique, les questions environnementales sont souvent négligées lorsque le développement économique est en cause.

Un nouveau programme de développement

Le Rapport sur le développement dans le monde de 1991 définit le développement économique comme une élévation durable du niveau de vie. Ce concept englobe la consommation de biens matériels, l'éducation, la santé et la protection de l'environnement. D'après cette définition de la Banque mondiale, le mode de développement choisi par la Thaïlande n'est pas viable. Peu d'efforts ont été déployés dans ce pays pour sensibiliser le public aux questions environnementales, comme s'il ne s'agissait pas d'un problème urgent. Les organismes gouvernementaux n'ont pas fait la leçon aux secteurs public et commercial. Pire, les chefs des partis politiques n'ont pas eu à inclure les problèmes environnementaux dans leur programme politique. Ils justifient ce choix en expliquant qu'ils ne se préoccuperont pas de l'environnement tant qu'il restera des pauvres parmi leurs administrés. Il est pourtant possible d'imprimer une nouvelle orientation et d'adopter des lignes de conduite politiques sans que cela ait été réclamé par le public. Le gouvernement devra peut-être donner le ton sur ce plan.

Plusieurs changements devront être effectués si l'on veut pouvoir préserver l'environnement:

- le gouvernement devrait définir des objectifs nationaux qui tiennent compte des préoccupations écologiques;
- l'Agence nationale de protection de l'environnement (NEA), qui n'est encore qu'un service rattaché au Bureau du premier ministre, devrait être transformée en une des grandes directions du ministère des Sciences, de la Technologie et de l'Énergie;

- les pouvoirs de la NEA devraient être renforcés par une nouvelle loi sur l'environnement;
- cette nouvelle loi devrait être élaborée sur la base des opinions de gens provenant de tous les secteurs de la société, la rédaction d'une nouvelle loi ne devrait pas être laissée à l'initiative d'avocats qui cherchent à réglementer des comportements au moyen d'obscurités juridiques;
- la NEA devrait accroître ses moyens de mesurer scientifiquement la pollution (c'est-à-dire les niveaux de monoxyde de carbone, de décibels, de DBO et autres);
- le financement de la NEA devrait être suffisant pour qu'elle puisse assurer ses fonctions;
- la NEA devrait mener une campagne de sensibilisation aux questions environnementales parmi les couches les moins instruites de la population et dans les écoles élémentaires.

Il s'agit là d'une brève liste de mesures que le gouvernement pourrait prendre s'il souhaite faire un réel effort pour résoudre les problèmes qui affectent la planète. La Thaïlande pourrait cependant trouver que même cette liste lui pose trop de difficultés. Le gouvernement se préoccupe des questions environnementales et souhaiterait que la Thaïlande se place parmi les nations civilisées qui prennent le problème au sérieux mais, en Thaïlande, aucun parti n'a inscrit ces questions à son programme. Seuls quelques intellectuels se sont efforcés d'exposer les mérites d'une saine politique environnementale. En Thaïlande comme dans la plupart des pays en développement, les ressources humaines sont limitées dans les domaines qui touchent à la conservation de l'énergie et à l'environnement. Dans de tels pays, il faut plus que les pressions qu'exercent certains groupes à l'échelle internationale pour faire avancer les choses sur ce plan; il faut du temps, de l'argent, des ressources humaines et un climat politique favorable pour réaliser un programme complet. Les pays en développement ont généralement du temps mais ils n'ont pas assez de ressources pour accroître leur capacité à gérer leur propre environnement.

La dimension internationale des questions environnementales

Ce n'est pas parce que l'on souhaite voir adopter des politiques qui protègent l'environnement que l'on doit nécessairement mêler la question écologique à tous les aspects du commerce

international. Il est justifié de se dépêcher de protester contre certains produits mais l'empressement avec lequel les gouvernements de certains grands pays adoptent des politiques d'échange d'un assainissement de l'environnement contre l'accès à leurs marchés équivaut à une forme de harcèlement des pays en développement, d'autant que l'accès aux marchés est déjà compliqué par diverses manipulations administratives qui empêchent une pénétration facile. Ces dernières années, plusieurs autres questions ont assombri le climat dans lequel s'effectuent les échanges internationaux. Certaines, par exemple celle des droits des travailleurs et celle des lois environnementales, ont servi à masquer des politiques protectionnistes.

Même si, dans le monde entier, les gouvernants se soucient des droits des travailleurs, ils se préoccupent davantage des emplois qui disparaissent. Dans le cadre des négociations actuelles de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), certains Canadiens ont essayé d'amener le Mexique à aligner sa législation environnementale sur celle du Canada. Ceux qui prônent ce genre de choses ne sont ni des environnementalistes, ni des gens d'affaires, ce sont des personnes qui risquent de perdre leur travail si leur employeur déménage ses installations de production dans un autre pays. Il devrait incomber aux environnementalistes mexicains de plaider pour un assainissement de la nature dans leur pays, mais il semble que les frontières nationales ne fassent plus obstacle aux environnementalistes étrangers.

Maintenant que les grands pays industrialisés commencent à intégrer les considérations environnementales à leurs politiques commerciales, il devient plus difficile pour les pays en développement d'assurer leur survie. Sans les gains que leur procure les exportations, les industries manufacturières (la cause habituelle de la pollution) ne pourront être un moteur de l'économie. En les contraignant à réduire leurs émissions, on amène tout simplement nombre d'entreprises à quitter un pays pour un autre, or l'agriculture ou les secteurs traditionnels ne suffisent pas à faire tourner l'économie lorsque les problèmes environnementaux commencent à faire obstacle au commerce. Un tel scénario n'a rien d'absurde, cela pourrait bientôt devenir la dure réalité.

Il y a une subtile distinction à opérer en ce qui concerne l'environnement. Il faut établir une différence entre les

problèmes planétaires et ceux qui n'affectent qu'une région donnée. Les environmentalistes devraient se concentrer sur les problèmes qui ont des répercussions à l'échelle mondiale, par exemple le réchauffement du climat, les précipitations acides, la disparition des forêts ombrophiles et la pollution de l'eau qui conduit à des conflits internationaux. Il est par contre préférable de laisser à des groupes de pression locaux le soin de s'occuper des problèmes qui sont spécifiques à une région et qui ne vont pas à l'encontre des normes sociales de la collectivité concernée. Les systèmes politiques nationaux offrent la façon la plus efficace de faire campagne contre de tels problèmes. Il s'avère contre-productif d'exercer trop de pressions sur les pays en développement et l'on ne fait ainsi qu'engendrer des conflits sans donner de solution aux problèmes.

E

Les régimes multilatéraux

17

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)¹

Piritta Sorsa

Piritta Sorsa est une économiste de la Banque mondiale, Bureau de Genève, qui travaille actuellement sur des questions liées au GATT et à la série de négociations en cours à propos de celui-ci, le Uruguay Round, et elle examine notamment la relation entre commerce et environnement. Elle a également été employée comme économiste par l'OCDE et la CNUED. Elle détient un maîtrise de l'École d'économie de Turku, en Finlande, ainsi qu'un doctorat en économie internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève.

Ces derniers mois, l'environnement est devenu l'un des principaux sujets de discussion lors des réunions du Conseil du GATT. Simultanément, l'Accord s'est mis à soulever beaucoup de passions chez les environmentalistes, qui sont nombreux à l'accuser de porter préjudice à l'environnement et à proposer que ses règles soient modifiées.² Les représentants commerciaux des pays membres veulent plutôt, quant à eux, préciser la nature des liens entre le commerce, le GATT et les politiques environnementales afin d'empêcher une multiplication des différends commerciaux liés aux questions environnementales et aussi pour aborder celles-ci dans le cadre des politiques qui conviennent le mieux.

Le débat en cours a révélé un point fondamental: une fois que l'on reconnaît que les échanges commerciaux ne sont pas en tant que tels les principaux responsables de la dégradation de l'environnement, on doit admettre que les politiques commerciales ne constituent pas le meilleur moyen de faire face aux problèmes écologiques. Le GATT n'est pas un danger pour l'environnement; en fait, en fixant des limites à l'utilisation d'instruments économiques³ à des fins environnementales, les règles du GATT encouragent la recherche de politiques environnementales mieux adaptées.

Par rapport à la plupart des questions environnementales, le GATT joue un rôle indirect:

• *Premièrement*, il offre un mécanisme bien huilé d'échanges internationaux qui est important pour la croissance économique, qui l'est elle-même pour l'environnement car il est plus facile d'augmenter les ressources qui sont allouées à la protection de la nature à l'intérieur d'une économie en pleine croissance. Le GATT a été institué pour que les échanges internationaux fonctionnent bien et la formulation de politiques environnementales n'a jamais été considérée comme faisant partie de ce mandat.

• *Deuxièmement*, même si les règles du GATT et les politiques environnementales entrent effectivement en interaction de manière indirecte dans nombre de domaines (les règles du GATT exercent une influence sur certains ajustements marginaux des politiques nationales, sur l'application de normes aux échanges commerciaux, sur le recours aux subventions ainsi que sur l'utilisation de mesures commerciales pour réaliser des objectifs de politique), la mise en oeuvre de certaines règles du GATT présentant des ramifications environnementales fait l'objet d'interprétations diverses. Les concepts qui sont ainsi manipulés ne sont pas clairement définis et figurent rarement dans la jurisprudence. Cela peut donner naissance à des différends commerciaux ainsi qu'à des abus protectionnistes sapant la fonction principale du GATT, qui est d'assurer le bon fonctionnement des échanges internationaux. Les investissements qui font intervenir des considérations environnementales peuvent également être compromis par l'incertitude.

La plupart des politiques environnementales légitimes n'entrent pas en conflit avec les règles du GATT. Il n'est donc pas nécessaire de modifier l'Accord pour des raisons écologiques mais il faut cependant préciser certaines des règles pertinentes. Les principales incertitudes que soulèvent les règles actuelles du GATT à propos des politiques environnementales portent sur l'application extraterritoriale de certains types de politiques nationales, sur l'utilisation de sanctions commerciales dans le cadre de problèmes internationaux et sur la relation globale des accords environnementaux internationaux avec le GATT.

Un examen attentif des règles actuelles révèle néanmoins que la mise en oeuvre de politiques environnementales efficaces donne lieu à certaines anomalies qui devraient être discutées à l'intérieur du GATT. Les règles du GATT qui concernent les subventions peuvent, par exemple, restreindre les possibilités

de partage des coûts dans le cadre de politiques environnementales. Comme l'environnement ne figure pas parmi les objectifs généraux mentionnés dans l'article XX, il est possible que certaines politiques environnementales légitimes ne soient pas couvertes par le GATT. Les règles d'ajustement aux frontières peuvent inciter à utiliser la fiscalité indirecte pour résoudre tous les types de problèmes environnementaux. Il peut en résulter une double taxation des coûts environnementaux ou un transfert sur les importations d'une partie des coûts environnementaux nationaux.

Les politiques environnementales: quelques questions fondamentales

Pour comprendre les liens qui unissent le GATT et l'environnement, il faut se pencher brièvement sur l'origine et la nature des problèmes environnementaux, sur les questions d'efficacité écologique, sur les difficultés que présente l'application des réglementations environnementales ainsi que sur le principe du partage des coûts:

- *Les problèmes environnementaux* prennent naissance dans divers types d'échec des mécanismes du marché ou des interventions gouvernementales. Si les prix ne reflètent pas le coût de la dégradation de l'environnement, il peut se produire une surconsommation qui risque de mener à une utilisation non viable de ressources communes comme l'air, l'eau ou la couche d'ozone. De la même façon, de «mauvaises» politiques, par exemple le fait d'accorder des subventions à l'exploitation forestière ou au transport, peuvent avoir des répercussions néfastes sur l'environnement. Il peut par ailleurs être difficile d'évaluer ce qui constitue une exploitation viable ou un état adéquat pour l'environnement. Nombre de problèmes font l'objet de divergences d'opinion ou de jugements de valeur différents parmi les scientifiques. Le rétablissement ou la préservation d'un équilibre durable entre activités économiques et milieu naturel, et ce, de la manière la plus efficace ou la moins coûteuse possible, est l'une des grandes raisons d'être des politiques environnementales.

- *Les politiques environnementales, pour être efficaces*, doivent corriger le problème le plus près possible de sa source en équilibrant les coûts et les avantages économiques marginaux. On peut parvenir à ce résultat par une intervention

gouvernementale ou encore par une cession ou un exercice des droits patrimoniaux. De nombreuses enquêtes⁴ ont conclu que, dès lors que l'on tient compte des difficultés que soulève dans la réalité la mise en oeuvre des politiques environnementales⁵, il devient impossible de classer les options avec précision. Néanmoins, la plupart des études confirment que les instruments qui s'appuient sur les mécanismes du marché sont en général plus efficaces que la réglementation, tout comme les instruments directs sont préférables aux instruments indirects. Les principaux problèmes que soulève la réglementation sont l'absence de transparence et le mépris des différences de coût qui caractérisent des solutions de rechange à des choses comme, par exemple, la réduction des émissions. Dans le cadre des problèmes écologiques internationaux, qu'ils soient transnationaux ou mondiaux,⁶ l'efficacité veut que tous ceux qui sont concernés interviennent. Les mesures qui ne sont prises que par un seul pays peuvent être coûteuses et ne réduisent que partiellement la dégradation qui se produit à l'échelle globale.

Même si les politiques commerciales ne sont pas aussi efficaces que les politiques environnementales, dans le monde réel du mieux possible, il faut parfois les utiliser. Si l'on ne peut les remplacer par des politiques qui introduisent moins de distorsions, ou si de telles politiques ne fonctionnent pas, on aura recours à des politiques commerciales qui seront utilisées soit isolément, soit en complément d'autres types de politiques. Par exemple, si le commerce est un des grands mécanismes de propagation d'un problème environnemental donné, les échanges devront être limités dans une certaine mesure et de telles restrictions peuvent même s'avérer indispensables lorsqu'un élément de risque élevé est en jeu, par exemple des maladies contagieuses ou des déchets nucléaires.

• *L'application* des politiques environnementales peut se faire par l'intermédiaire de punitions ou de récompenses. La souveraineté nationale fixe des limites à l'utilisation de ces politiques à l'échelle internationale et il faut donc avoir recours à la coopération. Il est possible de favoriser l'adoption et la mise en vigueur de certaines politiques dans tous les pays en exerçant des pressions morales, en offrant des compensations et aussi par l'intermédiaire de sanctions commerciales ou autres. Il est plus facile de choisir la voie des pressions morales dans les pays où la population est sensibilisée à la question environnementale.

Les compensations sont de plus en plus répandues en pratique. Les échanges dette contre nature et les cas où l'aide dépend des mesures environnementales qui sont prises se sont multipliés. Quelques pays offrent de payer pour le nettoyage de la pollution ou la suppression des menaces environnementales dans d'autres pays.⁷ Certains en punissent d'autres par l'intermédiaire de sanctions adoptées unilatéralement. Il a été proposé au sein de la CE d'interdire à partir de 1995 les importations de fourrure d'animaux tués par des pièges à ressort ainsi que de bois d'oeuvre provenant de forêts qui ne sont pas gérées de façon viable. Certains traités environnementaux internationaux punissent par des sanctions commerciales les pays qui s'y soustraient.

Il est certain qu'il vaut mieux négocier et offrir des compensations plutôt que de recourir à telles sanctions pour faire respecter des politiques environnementales internationales. Dans le cadre de problèmes mondiaux, le fait que l'efficacité du résultat ne puisse être garantie que par une action commune peut justifier que l'on fasse appel, en dernier recours, à des restrictions commerciales. Autrement, les pays qui ne font pas cause commune pourraient saper les efforts des autres. La menace de sanctions peut aussi favoriser la participation mais l'on ne devrait pas autoriser les mesures commerciales unilatérales, même en dernier recours. Leur efficacité est en effet douteuse, non seulement parce que les échanges commerciaux peuvent se poursuivre avec de tierces parties, mais aussi parce que les punitions infligées de manière unilatérale ne garantissent aucunement que le pays visé offrira sa collaboration à l'avenir. De plus, dans bien des cas, les difficultés que posent la détection des sources de pollution et la détermination de l'étendue des dommages peuvent déboucher sur des situations où l'on utilise, ou menace de le faire, des restrictions commerciales pour harceler un pays.

• *Le partage des coûts* des politiques environnementales nécessite que l'on pose un jugement au sujet de la répartition des droits de propriété. La nécessité de déterminer qui a le droit de polluer ou d'être pollué influe sur la question de savoir qui supporte le coût de la protection de l'environnement et qui en tire les avantages. Une entreprise peut soutenir que les actifs qu'elle a acquis comprennent des droits de pollution.⁸ Des groupes tribaux peuvent revendiquer une propriété traditionnelle sur des ressources collectives. Les gouvernements

doivent décider s'il faut taxer ou plutôt subventionner des pollueurs pour les amener à respecter les politiques environnementales. Nombre de pays sont par ailleurs très jaloux de leur droit exclusif de décider comment leurs ressources naturelles seront employées et veulent que toute interférence fasse l'objet d'une compensation. Les environnementalistes, quant à eux, ont souvent l'impression que les ressources naturelles, par exemple les forêts, forment un bien commun de l'humanité et qu'il faut punir les pays qui les détruisent en les surexploitant. Ce sont là des problèmes difficiles qui devront être tranchés à l'échelle nationale aussi bien qu'internationale.⁹

Le GATT et les politiques environnementales nationales

De façon générale, les règles du GATT n'empêchent pas de mettre en oeuvre des politiques environnementales nationales efficaces. Le GATT surveille en effet comment, et non pas pourquoi, les politiques sont appliquées. Les parties du GATT qui sont spécifiquement mises en jeu par les questions de politique environnementale nationale sont les dispositions fondamentales qui régissent les ajustements frontaliers (articles I, III), certaines exceptions aux objectifs de politique nationale (article XX; paragraphes b et g), le Code de la normalisation ainsi que les règles qui ont été formulées au sujet du dumping et des subventions.

La distinction à opérer entre les politiques ou problèmes environnementaux touchant des produits ou, au contraire, des procédés est cruciale dans le cadre de l'analyse des interactions entre les politiques environnementales nationales et les règles du GATT:

- Les politiques touchant des produits soulèvent des problèmes de consommation. Elles visent aussi bien les importations que les marchandises fabriquées à l'intérieur du pays. Les règles du GATT exigent que les politiques nationales soient appliquées sans discrimination entre les deux catégories.

- L'autre type de politiques influe sur la production, ou sur les méthodes de production et de fabrication (MPF). Elles ne visent que la production nationale et le GATT n'a pas à intervenir à propos de telles politiques, puisqu'elles sont purement intérieures. Le fait d'assujettir les importations aux règles qui s'appliquent aux méthodes de production utilisées dans le pays menace cependant le principe même de la spécialisation par le

commerce. Les pays ne pourraient ainsi en effet plus jouir de la même manière de leurs avantages relatifs. Cependant, dans la pratique, il peut être difficile d'établir une distinction entre les normes qui visent des produits et celles qui réglementent les MPF ce qui, de ce fait, engendre des doutes au sujet de l'interprétation des règles du GATT dans ce domaine. Par exemple, la mesure dans laquelle une substance chimique liée à un procédé laisse une trace dans un produit peut déterminer si le problème tient au produit ou au procédé. Enfin, si le GATT ne peut superviser les choix que font les pays en matière de MPF, il s'ensuit qu'il ne peut autoriser que des restrictions commerciales compensatoires soient introduites pour éliminer des différences internationales dans les coûts des mesures antipollution.

a) Les règles fondamentales

Deux règles fondamentales du GATT président au traitement des produits importés.

- *Premièrement*, les marchandises importées doivent être traitées à la frontière (du point de vue des tarifs et de tout obstacle non tarifaire autorisé) de la même manière quel que soit leur pays d'origine. Il s'agit des règles de non-discrimination (nation la plus favorisée ou NPF) exposées dans les articles I et XIII.¹⁰

- *Deuxièmement*, la clause de traitement national de l'article III exige que, lorsqu'un produit importé a traversé la frontière, il soit traité d'une façon qui ne lui est pas moins favorable (sur le plan de la fiscalité, de la réglementation, etc.) qu'à un produit national similaire. Les dispositions de l'article III renvoient à des produits et n'indiquent pas que les pays sont autorisés à recourir à des mesures commerciales pour en contraindre d'autres à adopter des méthodes de production particulières ou pour aplanir les différences entre le coût des différentes méthodes (MPF). Les produits importés et nationaux en question doivent être «similaires» et les mesures fiscales qui sont mentionnées dans l'article sont celles qui frappent directement le produit concerné.¹¹

La plupart des politiques environnementales visant des produits ne devraient pas aller à l'encontre de l'obligation de non-discrimination dans le traitement national et d'inconditionnalité de la clause MPF si elles sont appliquées de façon uniforme. Par exemple, un pays peut exiger que toutes les

automobiles, qu'elles soient importées ou produites sur son territoire, soient équipées d'un convertisseur catalytique ou respectent certaines limites dans les gaz d'échappement. Des craintes ont été exprimées par des gens qui estiment que les taux de taxation différenciés sur la base de critères comme la nature chimique ne sont pas compatibles avec le principe MTF.¹² Mais, tant que les critères de taxation sont transparents et identiques pour tous, il ne devrait pas y avoir de problème.

Certaines politiques environnementales peuvent aussi contrevenir à la clause des dispositions relatives au traitement national, qui précise qu'il ne doit pas être érigé d'obstacles déguisés. Ce genre d'obstacles pourraient être dressés par des politiques introduisant un principe de consigne de remboursement ou par des mesures réglementaires que les importations ne peuvent respecter qu'au prix d'un coût relativement plus élevé. Un règlement exigeant que toutes les boissons rafraîchissantes, par exemple, soient vendues dans des bouteilles consignées peut avantager les producteurs nationaux. À l'intérieur de la CE, une norme italienne spécifiant que toutes les pâtes vendues en Italie devaient être fabriquées à partir de blé vitreux (qui est principalement cultivé dans le sud du pays) a été considérée comme une barrière non tarifaire (BNT). Dans de tels cas, il peut cependant être difficile de prouver que l'on a effectivement voulu accorder une protection implicite à des marchandises nationales.

Les différends commerciaux qui trouvent ainsi leur origine dans des considérations environnementales ont déjà commencé à apparaître et il est probable qu'ils iront en se multipliant. Une loi adoptée récemment en Allemagne, par exemple, obligera bientôt détaillants et manufacturiers à reprendre les emballages de leurs produits. L'industrie de l'emballage de divers pays s'oppose à cette mesure en affirmant qu'il s'agit là d'une BNT.¹³ Dans un cas similaire, un règlement danois imposant l'utilisation de bouteilles recyclables a initialement été rejeté par la Commission de la CE qui voyait là une BNT mais la Cour européenne de justice a ultérieurement jugé que cette mesure se justifiait pour des raisons environnementales. Certains pays de la CE préparent actuellement des lois qui attribueront à leurs fabricants la responsabilité de divers produits comme les automobiles ou les appareils électriques.

Comme les règles fondamentales du GATT ne se soucient pas des raisons pour lesquelles les politiques sont appliquées, il

peut arriver que des mesures environnementales soient perçues comme contraires à ces règles. Certaines d'entre elles peuvent néanmoins soit être couvertes par les exceptions que l'article XX du GATT prévoit pour les politiques nationales, soit entrer dans le cadre du Code de la normalisation (voir ci-après).

Les ajustements fiscaux effectués à la frontière font l'objet de règles particulières.¹⁴ Au sein du GATT, par convention, les États peuvent lever des impôts indirects sur les importations et accorder des abattements sur les exportations. L'ajustement fiscal s'applique également aux impôts indirects sur les intrants si ceux-ci sont physiquement intégrés au produit. Il en va ainsi à la fois pour des raisons de commodité et parce que le fardeau fiscal est déplacé. On part du principe que les taxes indirectes (sur les ventes, sur le chiffre d'affaires, sur la valeur ajoutée, par unité sur les facteurs de production ou la production même) sont répercutées sur le consommateur alors que les impôts directs (impôt sur le revenu, charges sociales, impôt sur les bénéfices) seront «assumés par le producteur».¹⁵ En fait, les critères précisent que l'ajustement ne peut toucher que des facteurs de production qui sont physiquement inclus parce qu'il est difficile d'évaluer la part que prennent les autres facteurs de production dans le produit fini.

En ce qui concerne les politiques environnementales, cette règle fiscale a principalement pour effet de tendre à privilégier les taxes d'accise. Même si les impôts indirects ne permettent pas véritablement de compenser de façon efficace un avantage dans les facteurs externes de la production, les producteurs continueront probablement de réclamer leur application aux importations afin d'amener celles-ci à supporter les mêmes coûts environnementaux que les marchandises produites nationalement. De telles taxes sont pleinement conformes aux dispositions du GATT et, puisque les gouvernements peuvent, pour le même produit, les lever sur les importations et en dispenser les exportations, le coût de la politique environnementale a une incidence réduite sur la compétitivité de l'industrie nationale.

Le recours à des moyens fiscaux indirects peut aussi créer une situation où les importations paient les activités nationales d'assainissement de l'environnement même si elles ne sont pas à l'origine du problème. Les règles pourraient également conduire à une double taxation des coûts environnementaux, selon la manière dont les pays utilisent l'impôt environnemental.

Si deux pays, un exportateur et un importateur, utilisent l'un des impôts directs et l'autre des impôts indirects pour corriger le même effet externe, le produit importé supportera deux fois le coût environnemental. Ces problèmes pourraient être partiellement évités grâce à l'application du principe du pollueur-payeur ou par l'intermédiaire d'une coordination internationale des politiques. Même si le principe du pollueur-payeur ne figure pas dans le GATT, la plupart des pays de l'OCDE s'en inspirent dans leurs politiques nationales.¹⁶

b) Les méthodes de production et de fabrication et les articles fondamentaux du GATT

Le concept de «produit similaire» utilisé dans le GATT ainsi que l'inconditionnalité du principe MPF permettent de préciser quelque peu la relation qui lie les règles fondamentales du GATT et les MPF (la question du recours à des mesures commerciales pour forcer l'utilisation de méthodes de production données ou pour compenser les écarts de coût entre les différentes méthodes). Fondamentalement, les règles découlant du principe de la MPF et de l'uniformité du traitement national limitent aux politiques touchant les produits, plutôt que les méthodes de production, la possibilité de procéder à des ajustements compensatoires dans le cadre de problèmes environnementaux. Le texte du GATT restreint spécifiquement à des «produits similaires» les ajustements qui peuvent être effectués aux frontières. Ce concept a été formulé afin d'empêcher que des mesures protectionnistes se dissimulent derrière une différenciation artificielle des produits. Le fait que les méthodes de production ne soient pas les mêmes ne rend pas les marchandises différentes, aucune différenciation à la frontière ne se justifie sur cette base. Du boeuf reste du boeuf quelle que soit la manière dont on tue l'animal, le thon demeure du thon quel que soit le type de filet qui a été utilisé pour le capturer. Cela signifie que les pays ne peuvent assujettir les importations à des taxes ou à des règlements qui se fondent sur des différences dans les méthodes de traitement.

Le GATT ne définit pas ce que sont des «produits similaires». On a en effet estimé qu'il valait mieux procéder au cas par cas. Les groupes spéciaux du GATT chargés de trancher ces questions s'appuient habituellement sur des indicateurs comme les utilisations finales au sein d'un marché, les goûts et les habitudes des consommateurs ainsi que les propriétés, la nature et la

qualité d'un produit.¹⁷ Dans certains cas, ils ont également vérifié si les articles nationaux et importés figuraient sur la même liste tarifaire. Dans le passé, des types différents de café (robusta ou arabica) ou des marques de «whisky» nationales et écossaises ont été considérés comme des produits similaires qui ne pouvaient donc pas être astreints à un régime douanier différent.

Le fait que l'on ait insisté sur «l'inconditionnalité» du principe de la MPF milite également contre toute forme de discrimination à la frontière sur la base de différences dans les méthodes de production. Un pays ne peut refuser qu'un produit soit importé à cause de problèmes environnementaux qui affligent le pays exportateur, que ce soit en général ou du fait d'un procédé de production. Fondamentalement, les auteurs du GATT cherchaient à assurer une certaine stabilité au commerce et à protéger l'avantage comparatif dont jouissent les producteurs étrangers dont les coûts sont inférieurs, sans tenir compte des jugements de valeur qui ont cours dans le pays importateur au sujet du bien-fondé des politiques qui sont à la base de ces faibles coûts.¹⁸

En pratique, cependant, il n'est pas toujours facile d'établir une distinction entre les caractéristiques des produits et celles des procédés. Cela rend les règles d'autant plus difficiles à appliquer. Dans de nombreux secteurs des industries agro-alimentaires et pharmaceutiques, on peut considérer que la «notion de produit» incorpore un certain élément de risque qui est fonction de la méthode de production. Les normes d'hygiène en vigueur dans les abattoirs conditionnent le risque que le produit fini, la viande, fait courir à la santé. Dans le cadre du commerce international, il est fréquent que les pays importateurs inspectent les méthodes de fabrication de certains aliments et produits pharmaceutiques. Pour les denrées périssables, une inspection sur place peut également être moins coûteuse qu'un rejet catégorique de la marchandise à la frontière du pays importateur. Dans certains cas, la «similarité» d'un produit avec un autre peut dépendre du fait que l'on ait pu ou non déceler des additifs comme des hormones ou des substances chimiques ou que l'on ait franchi un certain seuil de risque. Le Code de la normalisation du GATT aborde certains de ces problèmes (voir ci-après).

c) Les exceptions — l'article XX (paragraphe b, g)

En ce qui concerne les politiques environnementales, la majeure partie des problèmes d'interprétation des règles du GATT tiennent aux exceptions. L'article XX permet en effet aux pays membres de se dérober aux obligations fondamentales que le GATT leur impose afin de réaliser certains objectifs gouvernementaux, mais uniquement si des critères relativement stricts sont respectés.¹⁹ Le texte stipule qu'il faut pour ce faire recourir à des politiques qui perturbent le moins possible les échanges commerciaux et les mettre en oeuvre sans faire de discrimination. L'application de l'article aux questions environnementales a soulevé une controverse importante parce que nombre des concepts et des définitions que l'on y trouve sont vagues et n'ont que rarement été mis à l'épreuve à l'occasion de différends.²⁰ En ce qui concerne les politiques environnementales nationales, l'article pose plus particulièrement problème dans la mesure où il est malaisé de déterminer s'il autorise les pays membres à limiter certaines importations à cause de différences dans les politiques environnementales (MPF).

La question des MPF soulève directement celle de l'extraterritorialité. Comme le sommaire de cette partie ne précise pas où doit se trouver l'objet des mesures que prend un gouvernement, certains avancent qu'un pays est en droit de s'inquiéter également des problèmes de santé qui en affectent d'autres. Par conséquent, les pays importateurs pourraient exiger que les produits qui franchissent leurs frontières soient fabriqués d'une certaine façon. S'il était accepté, un tel point de vue ne ferait pas que compromettre l'utilisation de l'avantage comparatif, il conduirait à faire accepter de force certaines valeurs par tous les pays et bouleverserait les échanges commerciaux à l'échelle planétaire. Cela saperait la base procédurale du GATT et réduirait les gains que la spécialisation par le commerce peut potentiellement procurer. Il faudrait donc préciser la portée de l'article et en limiter l'application à des objectifs publics visant des produits, et ce, sur le territoire de chaque pays.

Un certain nombre de mesures commerciales prises (ou envisagées) récemment constituent en fait une interprétation opposée de l'article XX. La CE projette d'interdire les importations de fourrure d'animaux capturés grâce à des pièges à ressort. Les États-Unis ont interdit les importations de thon

en provenance du Mexique parce que les pêcheurs de ce pays utilisent des filets dérivants qui piègent les dauphins. Ce dernier cas a récemment été porté à l'attention du GATT et le groupe spécial qui a tranché la question a estimé que l'article XX ne permet pas une application extraterritoriale. Il reste à voir si cela suffira pour empêcher que des mesures similaires soient adoptées à l'avenir.

L'article XX pose un autre problème dans la mesure où il ne cite pas spécifiquement «l'environnement» parmi les objectifs vers lesquels peuvent tendre les politiques. La protection «de la vie ou de la santé humaine, végétale ou animale» englobe peut-être la plupart des questions environnementales, mais pas toutes.

À l'inverse de ce qui est le cas dans nombre de circonstances où des lois similaires sont mises en oeuvre à l'échelon national, cela pourrait avoir pour effet de faire sortir certaines politiques environnementales potentiellement légitimes du cadre de l'article et du GATT. Par exemple, divers programmes de recyclage (qui constituent des politiques environnementales légitimes) risquent de ne pas être vus comme étant assimilables à la protection de «la vie ou la santé humaine, végétale ou animale» et pourraient donc être déclarés inacceptables aux yeux du GATT, à la fois en fonction des règles fondamentales et en vertu des exceptions.

Le flou qui entoure le genre de mesures qui peuvent être prises pour des raisons environnementales peut également donner naissance à une certaine incertitude et, éventuellement, à des abus. On peut se demander si les restrictions commerciales ne doivent frapper que les produits directement mis en cause par le problème environnemental dont on s'occupe ou si elles peuvent aussi toucher d'autres produits. Fondamentalement, cette question prend naissance dans le fait que les mesures commerciales peuvent avoir un caractère de rétorsion et viser la mise à exécution d'une disposition au lieu d'amener directement une solution à un problème précis.

En principe, l'article XX favorise l'adoption de politiques environnementales efficaces, les mesures commerciales n'étant utilisées qu'en dernier recours. Les politiques retenues doivent répondre à trois critères:

- elles ne doivent pas dépasser la portée prévue de l'article;
- elles doivent être «nécessaires» à la réalisation des objectifs déclarés (ou en rapport avec ceux-ci) et

- elles ne doivent pas introduire de formes de discrimination ou de protectionnisme.

Le critère de « portée » renvoie au fait que l'utilisation de l'article XX doit pouvoir se rattacher aux objectifs fixés pour les politiques. Le GATT n'a pas à juger si ces objectifs sont en eux-mêmes appropriés mais il doit établir si les politiques qui conduisent à leur réalisation sont acceptables.²¹ De toute façon, il faut déterminer si la raison d'être des politiques exceptionnelles se situe à l'intérieur du domaine d'intervention de l'État. Au sujet du problème de l'importation de cigarettes en Thaïlande, le groupe spécial du GATT n'a pas cherché à savoir s'il était souhaitable de réduire le nombre de fumeurs mais a plutôt jugé que le fait de fumer était dangereux pour la santé. Il s'est appuyé pour cela sur un rapport d'experts rédigé pour le compte de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Pour le différend qui a opposé le Mexique aux États-Unis à propos des importations de thon pêché grâce à des méthodes dangereuses pour les dauphins, certaines personnes ont mis en doute le fait que les dauphins soient bien une ressource naturelle épuisable (puisque les scientifiques ne sont pas unanimes à cet égard), comme il le fallait pour que le paragraphe de l'article XX puisse jouer. La pêche à la senne, par contre, peut être dangereuse pour « la vie ou la santé animale » (tout comme d'ailleurs la pêche même), ce qui la place sous le coup du paragraphe de l'article XX. Décider si le fait de jeter plutôt que de recycler des bouteilles en verre constitue un danger pour « la vie ou la santé humaine, animale ou végétale » pourrait donc être une question de jugement personnel.

La condition « nécessaire » à laquelle il faut satisfaire en vertu du paragraphe b de l'article XX revêt une importance cruciale dans la détermination des limites à imposer au recours à des mesures commerciales pour faire avancer des objectifs nationaux. Le pays importateur doit prouver qu'une mesure exceptionnelle prise en vertu de l'article XX est, parmi toutes celles qui s'offrent, la solution qui perturbe le moins le commerce. L'article incite donc à essayer d'attaquer le problème à la source grâce à des politiques environnementales efficaces. Dans le cas de l'importation de cigarettes en Thaïlande, le groupe spécial du GATT a estimé que des moyens comme les campagnes de sensibilisation ainsi que d'autres mesures pouvant être prises contre le tabagisme favorisaient davantage la réalisation de l'objectif fixé, c'est-à-dire faire diminuer la consommation de

tabac, que des restrictions commerciales. À l'occasion du différend au sujet des importations de thon, il a été avancé que la négociation d'un accord international limitant les prises de dauphin permettrait d'atteindre l'objectif environnemental fixé en perturbant moins les échanges commerciaux que les restrictions qui avaient été imposées.

Bien souvent dans le cas des problèmes environnementaux, les restrictions commerciales ne satisfont pas aux critères nécessaires. Il devrait être relativement facile d'établir que des politiques de gestion des populations animales sont plus «nécessaires» à la «protection de la vie animale» que les interdictions qui frappent les exportations. Dans le cas du commerce de l'ivoire, par exemple, il est peu probable qu'une interdiction totale puisse être jugée «nécessaire» en vertu des règles du GATT. Des politiques de conservation constitueraient en effet des solutions de rechange qui perturberaient moins le commerce. Par contre, il pourrait être plus facile de démontrer la nécessité d'interdire le commerce de substances comme les déchets dangereux.

En ce qui concerne les questions de politique intérieure d'un pays, le critère de nécessité devrait également limiter la portée de l'article à des mesures prises à l'encontre de produits. Il serait en effet malaisé d'établir que des restrictions frappant les importations de produits qui polluent un autre pays sont «nécessaires» à la protection de la santé dans le pays importateur.

D'un autre côté, le critère de «nécessité» stipulé dans le paragraphe b de l'article XX pourrait devenir une source de tracas pour le système d'échanges internationaux. Il amène implicitement les groupes spéciaux du GATT à porter un jugement sur les choix que font les pays membres en matière de politique environnementale, ce qui pourrait indirectement contraindre le GATT à prendre position sur certaines questions écologiques. À propos des importations de cigarettes en Thaïlande, le tribunal du GATT a demandé conseil à un organisme externe, l'OMS. Si le problème de la loi concernant les emballages qui a été promulguée en Allemagne est porté à l'attention du GATT, il lui faudra peut-être décider si l'obligation de consignation constituait la politique la moins préjudiciable aux échanges commerciaux que l'on pouvait prendre. Il faudrait pour cela s'appuyer sur l'avis d'experts des questions environnementales.

La notion de lien développée dans le paragraphe g de l'article

XX a un sens plus précis puisque le texte oblige à prendre la mesure commerciale en conjonction avec l'imposition, à l'échelle nationale, de restrictions similaires sur la consommation des mêmes ressources naturelles renouvelables. Il devrait être assez facile de montrer que les interdictions qui frappent les exportations de grumes ou d'autres ressources naturelles ne satisfont pas aux critères fixés si elles ne s'accompagnent pas de mesures similaires à l'intérieur du pays. Par exemple, la Thaïlande a interdit toute exploitation sylvicole afin de protéger certaines forêts alors que l'Indonésie n'interdit que l'exportation de grumes tropicales. Il est peu probable que cette dernière mesure puisse être acceptable dans le cadre du GATT.²³

L'obligation de ne pas faire de discrimination et de ne pas introduire «de mesures de protection déguisées» que l'on trouve dans l'article XX est liée, par l'intermédiaire des mots «arbitraire» ou «injustifiable» qui figurent dans le sommaire, à la raison d'être des mesures appliquées. Il pourrait donc être possible de justifier une certaine forme de discrimination ou des mesures qui semblent favoriser des producteurs nationaux. Par exemple, l'obligation d'utiliser des bouteilles consignées pourrait, si l'on estimait qu'elle ne va pas au delà de la portée de l'article, satisfaire aux critères fixés.

d) Le Code de la normalisation

Certains types de mesures environnementales peuvent être justifiés en vertu de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, plus connu sous le titre de Code de la normalisation. Il s'agit d'un accord distinct qui n'engage que les signataires, c'est-à-dire quelque 40 pays. Tout comme l'article XX, le Code admet que, dans certaines circonstances, les objectifs nationaux doivent primer sur la liberté des échanges commerciaux. Il a également pour but d'empêcher que les normes et règlements soient utilisés comme des barrières non tarifaires.

Contrairement à l'article XX, le texte du Code mentionne explicitement «l'environnement» en plus de la protection de la vie ou de la santé humaine, végétale et animale. Cela donne donc à ce document, pour les pays qui l'ont signé, une portée théorique beaucoup plus large que celle de l'article XX. Ce code favorisant la transparence, les pays signataires sont tenus de fournir un avertissement à tous les autres membres du GATT au sujet des politiques qu'ils prévoient adopter.

Le Code privilégie l'harmonisation des normes internationales, énonce des principes de non-discrimination et appelle les pays signataires à utiliser des mesures qui ont le moins de répercussions possible sur les échanges commerciaux. La série de négociations de l'Uruguay a poussé ces concepts un peu plus loin. Il y a notamment été proposé d'adopter des règles d'évaluation des risques plus précises et d'accepter un principe de proportionnalité.²⁴

En ce qui concerne la question des MPF et de l'extraterritorialité, le Code soulève le même genre de problèmes que l'article XX. Le texte est suffisamment vague dans plusieurs domaines pour ouvrir la porte à des interprétations diverses. Comme l'article XX, le Code ne mentionne pas où le milieu à protéger doit être situé. Le problème des normes relatives aux MPF n'est qu'indirectement traité dans les clauses qui portent sur le mécanisme de règlement des différends. Des normes peuvent être imposées pour les MPF si l'on estime qu'une des parties signataires s'est dérobée à ses obligations sur le plan des normes relatives aux produits. Certaines personnes ont ainsi été amenées à conclure que le Code traite des MPF et que les pays importateurs peuvent exiger que les produits qui franchissent leurs frontières aient été fabriqués d'une certaine façon. Le Comité de normalisation a examiné cette question dans le passé mais n'est parvenu à aucune conclusion. Les précédents juridiques ne sont guère utiles puisqu'il n'y a pas encore eu de différend officiel.

Le Code de la normalisation a des répercussions sur l'efficacité des politiques environnementales puisqu'il favorise l'harmonisation des normes à l'échelle internationale. L'harmonisation de celles qui concernent les produits peut, dans certains cas, améliorer l'efficacité en réduisant le coût inhérent au respect des différentes normes et en les rendant plus transparentes. Toutefois, comme il faut souvent procéder à une différenciation en fonction des conditions locales pour garantir l'efficacité des politiques environnementales — surtout en ce qui concerne les normes de production ou d'émission — l'harmonisation des normes relatives aux MPF pourrait, si cette question était abordée, s'avérer inefficace et réduire l'avantage comparatif.

e) Les subventions et le dumping

Les règles du GATT qui portent sur les subventions et le

dumping ont une incidence sur certains aspects des politiques environnementales. Elles peuvent limiter les possibilités de financement des politiques environnementales ou exercer une influence sur les efforts qui sont faits pour restreindre les échanges commerciaux avec certains pays à cause de leurs politiques environnementales.

Le GATT limite la mesure dans laquelle les politiques environnementales peuvent être financées grâce à des subventions du fait de l'incidence que celles-ci peuvent avoir sur la compétitivité. En principe, il est interdit de subventionner les exportations de produits manufacturés. Si des subventions à la production portent préjudice à l'industrie d'un pays importateur, il peut imposer des droits compensatoires. Cependant, les subventions, environnementales ou autres, qui ont une portée générale (c.-à-d. les subventions à la production) peuvent être acceptées dans le cadre du GATT si elles n'ont pas de répercussions majeures sur les échanges commerciaux.

Un certain partage du fardeau des coûts environnementaux par l'intermédiaire de subventions générales peut contribuer à minimiser les demandes de protection. Les difficultés que pose l'identification des pollueurs peut aussi faire retomber sur les gouvernements le fardeau du financement des opérations de nettoyage. De nombreux types de subventions générales directes ou indirectes sont en usage de par le monde et il est probable qu'elles ne seront pas contestées si leur utilisation reste raisonnable.

Dans le cadre de la série de négociations de l'Uruguay, il a été proposé d'inclure certains types de subventions environnementales dans une catégorie qui ne pourrait pas faire l'objet de droits compensatoires.²⁵ Elles pourraient être offertes, par exemple, pour adapter des installations ou pour faciliter l'acquisition de matériel non polluant. Mais les subventions ont des effets secondaires: elles peuvent inciter les pollueurs à polluer davantage afin d'obtenir plus de subventions comme elles peuvent encourager des entreprises à se lancer dans une industrie.

Certains groupes environnementalistes ont proposé de recourir à des droits compensatoires pour équilibrer les différences que l'on retrouve d'un pays à l'autre dans les normes environnementales ou dans les coûts.²⁶ L'occasion de vérifier si cela serait autorisé dans le cadre des règles actuelles du GATT ne s'est jamais présentée.

Il est possible d'imposer des droits compensatoires si un préjudice est porté à une industrie nationale et que l'on peut prouver qu'il y a subvention. Les concepts clés qui sous-tendent ces règles, par exemple «préjudice», «industrie» et «subvention» ne sont pas très clairement définis. Cela a conduit certains pays à en abuser à des fins protectionnistes et les efforts qui ont été faits pour préciser dans quelle mesure le Code des subventions autorise le recours à celles-ci n'ont guère contribué à minimiser les difficultés.

On se heurte à de difficiles problèmes de mesure lorsque l'on cherche à prouver qu'il y a implicitement subvention. L'enquêteur doit identifier quel est le niveau optimal ou viable de protection environnementale de l'entreprise dans le pays exportateur, ce qui constitue une tâche formidable. Une véritable enquête ayant pour but de déterminer s'il y a subvention ou dumping devrait également tenir compte des différences qui caractérisent les conditions environnementales des deux pays. De plus, on peut soutenir que «l'absence de subvention» est une situation qui se retrouve fréquemment et qui ne peut donc faire l'objet d'une compensation.

Il serait difficile de justifier des mesures anti-dumping prises pour des raisons environnementales puisque ce sont les entreprises (et non pas les gouvernements) qui pratiquent le dumping. Le fait que les normes environnementales soient moins strictes dans un pays que dans un autre serait généralement considéré comme la conséquence de l'inaction du gouvernement de ce pays sur le plan réglementaire. Donc, en traitant comme des subventions ouvrant (implicitement) la voie à des mesures compensatoires certaines restrictions réglementaires qui font augmenter les coûts auxquels les entreprises sont exposées, on donnerait une nouvelle interprétation à la manière dont les clauses anti-subventions peuvent être utilisées, à la fois au sein du GATT et au palier national.

Il s'agirait d'une innovation malheureuse puisque cela constituerait un précédent permettant de considérer que l'on peut prendre des mesures compensatoires à l'encontre de tout ce qui donne lieu à des différences dans les structures de coût (moins de vacances, fardeau fiscal et avantages marginaux différents, etc.).²⁷

Le GATT et les politiques environnementales internationales

La relation entre le GATT et les accords environnementaux qui ont été adoptés à l'échelle internationale a donné naissance à une certaine controverse. Les politiques environnementales internationales entrent en effet de diverses manières en interaction avec les règles actuelles du GATT:

- Si aucune dispense n'est accordée en vertu du GATT, les instruments comme les mécanismes d'application employés en vertu des accords internationaux pourraient contrevenir aux dispositions de l'Accord.²⁸ Les problèmes que posent les instruments en question rappellent ceux que nous avons évoqués précédemment au sujet des politiques nationales. L'utilisation de mesures commerciales pour faire appliquer des accords environnementaux internationaux (planétaires ou transnationaux) soulève des questions qui n'ont pas encore été abordées dans le cadre des règles actuelles du GATT (la persuasion et les transferts financiers internationaux ne sont pas couverts par ce dernier).

- À l'intérieur du GATT, le recours unilatéral à des sanctions commerciales soulève le problème de l'extraterritorialité en vertu des modalités de l'article XX. Tout recours multilatéral à des sanctions commerciales pour faire respecter des traités environnementaux planétaires peut conduire à une remise en question de l'impératif de non-discrimination contenu dans l'article XX.

a) Les instruments

Les politiques environnementales communément acceptées à l'échelle internationale (que ce soit ou non en vertu d'un traité officiel) peuvent faire appel à des instruments (restrictions quantitatives, non-discrimination, etc.) qui ne sont pas mentionnés par le GATT. Par exemple, l'interdiction totale du commerce de l'ivoire dans le cadre de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction pourrait aller à l'encontre des règles du GATT qui interdisent les restrictions quantitatives (article XI). Il pourrait s'avérer difficile de justifier cette interdiction en vertu des exceptions mentionnées par l'article XX, sauf si elle s'accompagne d'une interdiction similaire à l'échelle nationale ou si l'on parvient à démontrer que l'on ne peut prendre de

mesures qui faussent moins les échanges. Il serait par contre plus facile de justifier l'obligation de consentement éclairé préalable conditionnant les échanges de matières dangereuses que l'on trouve dans la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (qui n'est pas encore en vigueur) puisque de tels produits posent un danger immédiat pour la santé humaine.

Un traité environnemental peut également définir des objectifs communs tout en laissant aux signataires le choix des instruments à utiliser. Les mesures que chacun d'eux prend alors peuvent dans ce cas (sauf en cas de dérogation) être couvertes par le GATT. Les problèmes qui sont soumis au jugement de celui-ci sont alors traités comme ceux qui procèdent des politiques nationales dont il a été précédemment question. Par exemple, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone définit un objectif commun de réduction de l'emploi des chlorofluorocarbures (CFC) dans les procédés de fabrication et dans les produits de consommation mais les pays signataires disposent d'un certain choix dans les instruments grâce auxquels ils réaliseront cet objectif. Les dispositions du GATT peuvent toutefois occasionner des problèmes si, par exemple, certains pays commencent à interdire l'importation de produits fabriqués grâce à des CFC (l'interdiction frappe les MPF). Les différences dans les types d'impôts (directs ou indirects) qui sont prélevés ou dans les normes appliquées par les différents pays risquent également de donner naissance à des différends commerciaux.²⁹

b) Les sanctions

Dans le contexte des problèmes environnementaux transnationaux, la principale question que soulève le GATT est celle de l'utilisation unilatérale de sanctions commerciales. Il faut en effet interpréter la notion d'extraterritorialité exposée dans l'article XX pour déterminer si de telles sanctions sont compatibles avec les règles actuelles. La nature transnationale de certains problèmes environnementaux ajoute en effet une nouvelle dimension à la manière dont l'extraterritorialité est perçue aux yeux du GATT. Dans ce cas, la méthode de production choisie par un pays (exportateur ou voisin) peut avoir des répercussions directes (p.ex., smog) dans un autre. Cela a amené certaines personnes à soutenir que l'article XX, dans un cas de pollution transnationale, autorise un pays à

imposer des restrictions commerciales (s'il n'est pas possible d'utiliser d'autres moyens faussant moins les échanges) puisque la «vie ou la santé humaine, végétale ou animale» court de ce fait un risque sur son territoire. De plus, comme les impératifs de l'extraterritorialité limitent également l'influence qu'un pays importateur peut exercer sur les politiques de ses voisins, les mesures commerciales paraissent constituer les seuls moyens disponibles. Par exemple, la Suède pourrait soutenir que l'industrie polonaise est à l'origine de précipitations acides sur le territoire suédois. Elle pourrait utiliser la persuasion pour amener la Pologne à prendre des mesures ou encore proposer d'assumer le coût de celles-ci. Si la Pologne refuse les deux solutions, la Suède pourrait affirmer qu'elle ne peut plus rien faire d'autre que prendre des mesures commerciales contre la Pologne pour réussir à réduire les précipitations acides à l'intérieur de ses frontières. Certaines personnes considèrent au contraire que toute forme d'application extraterritoriale de l'article XX à des MPF qui est décidée unilatéralement est illégale à l'intérieur du GATT parce que les règles de l'Accord ne font référence qu'aux mesures qu'un pays peut prendre sur son territoire au sujet d'un produit.

La nature de nombre de problèmes environnementaux transnationaux incite à faire preuve de prudence dans le recours unilatéral à des sanctions commerciales, même à défaut de mieux. Entre membres du GATT, elles devraient être interdites pour plusieurs raisons:

- *Premièrement*, il est très difficile de déterminer la réalité et de mesurer la gravité de nombre de problèmes environnementaux (transnationaux) pour lesquels il faut poser des jugements de valeur subjectifs en l'absence de preuves scientifiques adéquates. Par exemple, les spécialistes ne sont pas tous convaincus que les dauphins courent à l'extinction. On peut donc contester qu'il s'agisse bien là d'une question environnementale transnationale et considérer que les États-Unis ont cherché à imposer au Mexique leurs normes en matière de MPF.

- *Deuxièmement*, il est souvent très difficile d'établir avec exactitude la source d'une pollution transnationale. Il se pourrait que l'on ne parvienne jamais à déterminer quelle proportion des précipitations acides reçues par les pays scandinaves proviennent d'Allemagne, de Pologne ou d'URSS ou quelle proportion peut être attribuée à des produits

particuliers. Dans de tels cas, les sanctions commerciales peuvent paraître disproportionnées et difficiles à cibler.

• *Troisièmement*, les mesures commerciales unilatérales risquent bien souvent d'être inefficaces. Si le pays importateur ne représente qu'un petit marché pour l'ensemble des exportations du pollueur, celui-ci a toujours la possibilité d'accroître ses efforts de vente dans d'autres pays. Les réexportations peuvent également saper l'efficacité de l'interdiction qui a été décrétée à l'encontre d'un pollueur.

• *Quatrièmement*, pour ne pas contrevenir à l'obligation de non-discrimination qu'impose le GATT, l'importateur devra appliquer la mesure à toutes les sources du préjudice environnemental en question. Or, il peut être extrêmement difficile de ne pas faire de discrimination, puisque les méthodes de production ne sont pas évidentes dans le produit.

• *Cinquièmement*, toute tentative d'élaborer des règles spéciales au sein du GATT afin de justifier des mesures commerciales prises unilatéralement contre les pays qui sont à l'origine d'un problème environnemental transnational pourrait soulever de graves problèmes de définition et permettre de déguiser des formes de protectionnisme. L'officialisation délibérée d'une pratique peut aussi en propager l'usage. L'expérience accumulée à propos d'autres mesures prises pour contrer des «pratiques commerciales déloyales», par exemple droits anti-dumping ou compensatoires, montre clairement quelle est l'ampleur du problème. Ainsi que la théorie et l'expérience le conseillent, il serait plus productif et efficace de régler de telles questions par la négociation et par des compensations.

Une question concernant la relation entre les traités environnementaux et les règles du GATT est actuellement en suspens: le GATT permet-il de pratiquer une discrimination à l'encontre de pays qui n'ont pas signé ces traités. Certains affirment que le sommaire de l'article XX, qui indique «là où les mêmes conditions prévalent» autorise les membres du GATT à conclure des accords environnementaux discriminatoires à l'égard de tierces parties. On considère en effet que les obligations assumées par les signataires ne sont pas les mêmes que celles des non-signataires du point de vue du temps et de la substance. C'est là l'interprétation qu'ont choisie les rédacteurs du Protocole de Montréal, par exemple, lorsqu'il a été décidé de restreindre les échanges avec les tierces parties. Les tenants de ce point de

vue s'appuient parfois aussi sur le paragraphe h de l'article XX qui, dans certaines circonstances, dispense les accords internationaux relatifs à des produits des obligations générales du GATT. Toutefois, l'article XX oblige à démontrer que la discrimination est nécessaire; il doit s'agir de la mesure qui fausse le moins les échanges commerciaux. Il incomberait donc aux signataires d'établir que les sanctions commerciales sont requises. De ce fait, le GATT et les traités environnementaux internationaux pourraient coexister, les règles du GATT posant certaines conditions pour l'utilisation de mesures commerciales à des fins de protection de l'environnement mais autorisant les pays à les appliquer sélectivement pour faire respecter des traités internationaux.

Par contre, une interprétation plus rigide de l'article XX mène à la conclusion que celui-ci ne permet aucune forme de discrimination. Celles qui sont pratiquées contre des non-signataires contreviendraient donc aux règles du GATT. Il serait alors uniquement possible soit de négocier une dispense des obligations fondamentales du GATT, soit de modifier celui-ci afin d'autoriser certaines exceptions à des fins environnementales. Les conclusions du groupe spécial du GATT qui a eu à trancher le cas des importations de thon penchent dans ce sens.

Comme les règles du GATT n'empêchent guère d'adopter des politiques environnementales efficaces, il ne semble pas qu'il soit véritablement justifié de modifier radicalement l'Accord à cause de problèmes environnementaux qui se font sentir à l'échelle internationale. Dans leur forme actuelle, les règles du GATT offrent en effet un cadre à l'utilisation des instruments commerciaux en réponse à des problèmes environnementaux planétaires et amènent à faire preuve de prudence lorsqu'il est question d'imposer des sanctions. Les problèmes que suscite maintenant l'interprétation de l'article XX pourraient être résolus si certaines notions étaient précisées. L'autre possibilité, le recours à des dispenses, pourrait occasionner des problèmes si le nombre des traités concernés est important ou s'il a été adopté beaucoup de politiques qui contreviennent au GATT. De plus, l'emploi fréquent d'instruments commerciaux en dehors du cadre qu'offre le GATT (du fait de dispenses) pourrait gravement perturber les échanges commerciaux sans que l'environnement y gagne véritablement puisque, dans de telles circonstances, les instruments commerciaux ne sont en fait

qu'une arme de dernier recours.

Conclusions

Il est probable que, dans les années quatre-vingt-dix, le GATT subira des attaques protectionnistes s'appuyant sur des considérations environnementales. Un certain nombre de tendances portent à le croire:

- *Premièrement*, il sera vraisemblablement de plus en plus coûteux à l'avenir de se conformer aux mesures de protection de l'environnement. À elles seules, les taxes que l'on se propose d'imposer sur la consommation d'hydrocarbures pourraient équivaloir à une augmentation de 10\$ du prix du baril de pétrole. Le renforcement des normes de prévention de la pollution et des exigences en matière de recyclage oblige par ailleurs les producteurs à assumer de nouveaux fardeaux financiers. Cela pourrait les amener à réclamer qu'on les protège des importations qui les concurrencent, surtout si l'on a l'impression que les exportateurs ne font pas autant d'efforts pour protéger leur environnement. Sur un plan politique, il peut être tentant de justifier les mesures commerciales déloyales qui sont prises à l'encontre d'un pays par le fait que celui-ci ne protège pas assez son environnement. Mais, comme le degré de sensibilisation aux problèmes environnementaux ainsi qu'à la qualité du milieu varie d'un pays à l'autre, il est probable que les politiques adoptées dans ce domaine ainsi que le coût de celles-ci ne seront pas les mêmes. Les efforts déployés à l'échelon international pour coordonner les politiques environnementales seront peut-être utiles mais de nombreuses différences resteront à aplanir.

- *Deuxièmement*, la réduction généralisée des tarifs survenue durant les dernières décennies a incité les pays à multiplier les barrières non tarifaires afin de compenser l'évolution des coûts relatifs. Ils sont de plus en plus nombreux à abuser des droits anti-dumping et compensatoires ainsi que de mesures de zone grise comme les restrictions volontaires des exportations. Le GATT n'est peut-être pas prêt à affronter ce genre de pressions. L'analyse que nous venons d'effectuer au sujet des politiques environnementales qu'autorisent les règles du GATT révèle que nombre des règles pertinentes peuvent être interprétées de diverses façons, ce qui engendre des incertitudes ainsi que des différends dans les relations commerciales. Il faut donc clarifier

la manière dont les règles actuelles doivent être interprétées par rapport aux politiques environnementales.

En résumé, trois conclusions s'imposent:

- *Premièrement*, il existe peu d'éléments dans le GATT qui empêchent d'adopter des politiques environnementales légitimes mais certaines règles pertinentes en la matière peuvent être interprétées de diverses façons. L'incertitude qui en résulte peut déboucher sur des abus protectionnistes et conduire certains États à adopter des politiques environnementales peu appropriées.

- *Deuxièmement*, il est possible que le texte du GATT présente des anomalies affectant l'efficacité des politiques environnementales (limites imposées aux subventions, dispositions favorisant la fiscalité indirecte, absence de traitement de toutes les questions environnementales pertinentes) qui doivent faire l'objet d'un débat.

- *Troisièmement*, même si l'incertitude qui règne actuellement jette un doute sur l'efficacité avec laquelle le GATT joue son rôle de gardien de la vitalité du système d'échanges internationaux, il n'est pas nécessaire de modifier l'Accord. Les problèmes que l'on connaît actuellement pourraient en effet être résolus si certaines règles étaient clarifiées ou si des dérogations étaient autorisées de façon sélective dans des cas exceptionnels.

En ce qui concerne l'avenir, trois lignes de conduite viennent spontanément à l'esprit:

- *Premièrement*, les échanges commerciaux ne devraient pas être limités sur la base de différences dans les politiques environnementales; la portée de l'article XX et du Code de la normalisation devrait être clairement restreinte à des mesures portant sur des produits.

- *Deuxièmement*, le recours unilatéral à des sanctions commerciales pour résoudre des problèmes environnementaux internationaux ne devrait pas être autorisé; il faut préciser la portée et les modalités d'application du concept d'extraterritorialité décrit dans l'article XX et les pays devraient être encouragés à poursuivre plutôt leurs objectifs par la persuasion et en offrant des compensations.

- *Troisièmement*, il faut indiquer plus clairement quelle doit être la relation entre les traités internationaux et le GATT. Ils peuvent en effet très bien coexister et se renforcer mutuellement. Les règles du GATT pourraient favoriser l'adoption de politiques environnementales efficaces et, uniquement si toutes les

possibilités de faire respecter ces politiques par la négociation et la compensation ont été épuisées, autoriser les pays à utiliser certaines sanctions commerciales ou à s'y rallier, et ce, en fonction de critères rigoureux. Il serait possible de parvenir à ce résultat en précisant la portée de l'article XX ou en accordant une dispense en vertu de l'article XXV.

Notes

1. Une version antérieure de ce document a été publiée dans *The World Economy*, Vol. 15/1 (janvier 1992).

2. Voir, par exemple, ARDEN-CLARKE, CHARLES (1991). «The GATT, Environmental Protection and Sustainable Development» (World Wildlife Fund) - document de travail; SHRYBMAN, STEVEN (1990). «International Trade and the Environment : An environmental Assessment of the GATT», *The Ecologist*, Vol. 20/1, janvier/février.

3. Le GATT interdit l'utilisation de restrictions quantitatives (RQ) et de modifications aux tarifs consolidés.

4. ESKEKUND, G. ET JIMENEZ, E. (1991). «Choosing Policy Instruments for Pollution Control» (Banque mondiale) - étude - PRE Working Paper 624; MUZANDO, T.R., MIRANDA, K.M. ET BOVENBERG, A.L. (1990). «Public Policy and the Environment : A Survey of the Literature» (Fonds monétaire international) - document de travail 56 du Fiscal Affairs Dept.; NICOLAISEN, J. ET HEOLLER, P. (1990). «Economics and the Environment: A Survey of the Issues and Policy Options» (OECD) - document de travail 82 du Economics and Statistics Dept.

5. Les problèmes environnementaux présentent un grand nombre de caractéristiques particulières. La durabilité peut varier en fonction du lieu - elle dépend de la capacité de la nature à absorber les dommages. L'environnement peut constituer un bien supérieur. Il s'agit d'un concept large - les questions qu'il englobe peuvent appartenir aussi bien au domaine de la pollution chimique qu'à celui de la biodiversité. L'existence d'un problème peut faire l'objet d'une grande incertitude, de jugements de valeur, ou de problèmes d'identification technique et de mesure. Un grand nombre de

problèmes environnementaux touchent plus d'un pays. Les problèmes nationaux, transnationaux et mondiaux soulèvent différents enjeux en matière de politiques.

6. La distinction n'est pas toujours claire, mais elle est liée au nombre de joueurs en cause: les problèmes mondiaux touchent la majeure partie de l'humanité (réchauffement de la planète ou appauvrissement de la couche d'ozone), tandis que les problèmes transnationaux se limitent à un nombre restreint de pays (pluies acides ou pollution des rivières).

7. La CE, par exemple, a offert 70 millions de FF pour améliorer la sécurité dans les installations nucléaires en Bulgarie (*Le Monde*, 7 juillet 1991).

8. Cela a récemment créé un problème lors de privatisations en Europe de l'Est. Les acheteurs veulent une garantie de non-responsabilité en ce qui concerne le nettoyage de la pollution causée auparavant par les entreprises.

9. Les pays de l'OCDE ont appuyé le principe du pollueur-payeur (PPP) pour les questions nationales, et le principe des victimes-payeuses pour les questions internationales. La décision en ce qui a trait au PPP a été fortement motivée par un désir d'éviter les distorsions du commerce et des investissements causées par les subventions, et de promouvoir la R et D en vue de technologies plus propres.

10. Sauf dans certaines circonstances précises, dont un grand nombre sont de nature temporaire, les membres du GATT ne sont pas autorisés à utiliser des restrictions quantitatives (non tarifaires) de l'importation. Les dispositions de l'article XIII sur la non-discrimination ne s'appliquent donc qu'à un nombre restreint de situations, où des restrictions quantitatives peuvent être appliquées (en dépit des interdictions de l'article XI quant à ces mesures).

11. Ces impôts sont normalement qualifiés d'indirects, par opposition aux impôts directs s'appliquant aux facteurs de production (impôt sur les salaires et sur les profits).

12. KIRGIS, F. (1972). «Effective Pollution Control in

Industrialized Countries: International Economic Disincentives, Policy Responses and the GATT», *Michigan Law Review*, avril, vol. 70/5.

13. *Financial Times* (1991). 28 juin.

14. Report of a Working Party, L/3464, 1970, GATT: Basic Instruments and Selected Documents, 18^e supplément.

15. Certains facteurs, comme la structure de la concurrence dans le marché, déterminent qui assume les impôts.

16. Les problèmes ont été soulevés dans la cause du Superfund entre les États-Unis et certains de ses partenaires commerciaux. Un impôt indirect prélevé par les États-Unis sur certains produits chimiques, à la fois sur les importations et sur les produits nationaux, dans le but de financer le nettoyage des produits toxiques a été considéré comme étant compatible avec le GATT.

17. Border Tax Adjustments, Report of a Working Party, L/3464, 1970, GATT: Basic Instruments and Selected Documents, 18^e supplément.

18. KIRGIS, F. (1972). Note 11 *supra*.

19. Les paragraphes b) et g) s'appliquent plus précisément aux questions environnementales. L'article XX (B) touche des mesures «nécessaires» pour protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale. Il a d'abord été rédigé à des fins de quarantaine. L'article XX(G) touche des mesures ayant trait à la conservation des ressources naturelles épuisables, si elles sont liées à des restrictions concernant la production et la consommation internes. Le sommaire de l'article exige que les mesures soient appliquées sans discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où règnent les mêmes conditions, de façon qu'elles ne constituent pas des restrictions déguisées du commerce international.

20. Sept causes ont fait l'objet de commissions officielles du GATT en vertu de l'article.

21. Cela a été mis en évidence dans plusieurs rapports de commissions.
22. Les États-Unis ont contesté l'interdiction d'importation de cigarettes de la Thaïlande, que cette dernière a défendue en s'appuyant sur des motifs de santé (article XXb).
23. Le GATT permettrait toutefois à l'Indonésie d'imposer une taxe sur les exportations de grumes.
24. Les mesures de restriction du commerce devraient être proportionnées aux objectifs définis.
25. Les trois catégories de subventions proposées dans le cadre des négociations de l'Uruguay sont des subventions prohibées, des subventions admissibles mais pouvant faire l'objet de droits compensatoires, et des subventions ne pouvant pas faire l'objet de droits compensatoires.
26. ARDEN-CLARKE, CHARLES (1991). Note 1 *supra*.
27. Un impôt similaire sur les importations pourrait être perçu en vertu de l'article III, pourvu que ce soit un impôt indirect.
28. Les parties contractantes peuvent être dispensées de leurs obligations découlant du GATT en vertu de l'article XXV, avec l'approbation d'une majorité des deux tiers des membres du GATT, représentant plus de la moitié des effectifs totaux du GATT.
29. Dans ce cas, la faible portion des coûts totaux qui sont attribuables aux CFC (environ 3%) et la disponibilité des produits de remplacement devraient réduire les différends commerciaux. Toutefois, la possibilité d'établir d'autres traités existe.

18

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹

Candice Stevens

Candice Stevens est économiste et Administratrice principale des questions relatives au commerce et à l'environnement au sein de la Direction de l'environnement de l'OCDE à Paris. Elle a auparavant travaillé sur les questions commerciales et industrielles à l'intérieur de la Division de l'industrie de l'OCDE. Avant de se joindre à cet organisme, elle a occupé des fonctions dans divers ministères américains: l'Agence de protection de l'environnement, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Commerce ainsi que le Bureau d'évaluation de la technologie du Congrès des États-Unis.

L'OCDE a pris la succession du groupe qui a géré le Plan Marshall après la Seconde Guerre mondiale. Au début des années soixante, lorsque le Plan Marshall a été mené à terme, les pays membres ont décidé de former l'OCDE. Cet organisme compte maintenant 24 membres et le programme Partenaires dans la transition qui s'adresse aux pays d'Europe de l'Est promet d'accroître ce nombre, sans compter que le Mexique et la Corée ont sollicité le statut d'observateur. L'OCDE coordonne, négocie, scrute et analyse les politiques économiques et commerciales des pays membres.

En avril 1991, l'Organisation a constitué un Groupe de travail conjoint sur le commerce et l'environnement composé de représentants des ministères du Commerce et de l'Environnement de chacun des pays membres. Ce groupe est chargé d'élaborer des lignes directrices communes aux questions commerciales et environnementales. Il s'efforce de déterminer comment ceux qui formulent les politiques environnementales peuvent tenir compte de l'incidence de celles-ci sur le commerce et, inversement, comment ceux qui rédigent les politiques commerciales peuvent prendre en considération les effets environnementaux de ces dernières. Ce groupe a publié un premier rapport collectif en juin 1991 ainsi qu'un rapport intérimaire en juin 1992.

À l'origine, le Groupe de travail conjoint devait mettre un terme à ses travaux en juin 1993 mais la publication du rapport du Groupe spécial du GATT sur les mesures prises par les États-Unis à l'encontre des méthodes mexicaines de pêche au thon a engendré suffisamment de pressions pour que l'on décide, en août 1991, d'avancer ce délai à juin 1992. Nombre de gens qui oeuvrent dans ce domaine craignent toutefois que ce nouveau délai ne soit pas réaliste, et cette impression se renforce à mesure que le travail avance. La question de l'utilisation de mesures commerciales à des fins environnementales est au coeur du problème. On prévoit que le débat à ce sujet tournera de plus en plus à la controverse et que des divergences d'opinion se feront de plus en plus sentir.

Le programme de travail du Groupe s'articule autour de deux éléments qui englobent toutes les questions sur lesquelles les lignes de conduite auront en définitive des répercussions: l'effet des politiques environnementales sur les échanges commerciaux et la manière dont les politiques commerciales affectent l'environnement.

L'effet des politiques environnementales sur les échanges commerciaux

C'est ce domaine qui a dans le passé le plus retenu l'attention. En premier lieu, l'OCDE aborde la possibilité que les normes environnementales puissent constituer des barrières non tarifaires du point de vue des efforts qui sont faits pour harmoniser les politiques nationales. Jusqu'à présent, on s'est surtout intéressé à l'analyse et à la réglementation des produits chimiques industriels mais cet intérêt pourrait maintenant s'étendre aux pesticides et aux produits pharmaceutiques.

La question de l'harmonisation est examinée dans l'intention d'élaborer un programme qui établirait des priorités dans les politiques:

a) d'un point de vue environnemental (en favorisant par exemple celles qui visent à résoudre des problèmes environnementaux planétaires comme ceux que pose l'utilisation des CFC) et

b) du point de vue des échanges commerciaux (en identifiant les politiques environnementales qui occasionnent le plus d'inquiétudes en ce qui concerne les échanges commerciaux).

Le Groupe sur l'environnement et le commerce analyse

également les instruments économiques sur le plan de l'harmonisation et des barrières non tarifaires. Un groupe de l'OCDE étudie par exemple l'incidence de la fiscalité environnementale sur les échanges commerciaux. Une analyse des programmes d'étiquetage écologique et de la façon dont ils peuvent être harmonisés au palier international est par ailleurs en cours. Les milieux d'affaires soutiennent résolument cette initiative. Le Groupe sur l'environnement et le commerce examine de plus la question de la compétitivité; il cherche à déterminer de quelle façon la réglementation environnementale influe sur les coûts de l'industrie et comment les entreprises peuvent renforcer leur compétitivité grâce aux techniques environnementales.

L'élément fondamental du programme sur le commerce et l'environnement de l'OCDE est toutefois l'utilisation directe de mesures commerciales à des fins environnementales. Nombre de gens ont en effet l'impression que la prochaine série de négociations du GATT sera axée sur l'environnement. Elle se penchera sur ce que l'OCDE appelle les mesures environnementales qui touchent au commerce (METC).

L'OCDE a classé les METC en quatre catégories différentes:

- *Premièrement*, les mesures complémentaires. Cette question a été soulevée à l'occasion du différend au sujet des mesures prises par les États-Unis à l'encontre des méthodes mexicaines de pêche au thon. De telles mesures sont appliquées à des normes relatives à des produits et pourraient l'être à des normes concernant les méthodes de production et de fabrication. Nombre de pays de l'OCDE souhaitent en effet avoir davantage de latitude pour opérer une discrimination à l'encontre de produits sur la base des méthodes grâce auxquelles ils ont été fabriqués. Ils ne seraient ainsi plus obligés d'acheter des marchandises qui peuvent avoir été produites grâce à des méthodes que leurs propres normes n'autorisent pas ou qui vont même à l'encontre de leurs propres choix environnementaux. Il s'agit là d'une question qui est vivement débattue. Les négociations que mène actuellement le Groupe de travail portent sur les critères et les circonstances en fonction desquels des mesures complémentaires pourraient toucher les procédés de production.

- *Deuxièmement*, les mesures coercitives. Celles-ci peuvent être plus radicales que les mesures complémentaires car il n'existe pas toujours de réglementation correspondante dans le

pays importateur. Les projets d'interdiction des importations de bois tropicaux constituent les exemples les plus flagrants de ce genre de mesures. La Communauté européenne a par exemple promulgué une loi qui, lorsqu'elle entrera en vigueur en 1995, interdira l'importation de bois d'œuvre tropical provenant de forêts qui ne sont pas exploitées de façon viable. Ce genre de mesures fait intervenir des considérations de souveraineté nationale et d'extraterritorialité tout en posant la question du droit que peut avoir un pays d'en soumettre d'autres à sa réglementation environnementale, surtout quand il ne produit pas lui-même la marchandise visée. Ce problème est maintenant examiné par le GATT alors que les environnementalistes justifient de telles mesures au nom de la défense du «patrimoine commun de l'humanité». Elles sont peut-être effectivement justifiées dans certaines circonstances lorsque l'on cherche à protéger une ressource mondiale comme la couche d'ozone.

- *Troisièmement*, les droits compensatoires. Les règles qui président actuellement aux échanges commerciaux autorisent un pays à imposer unilatéralement des droits compensatoires. Le Groupe de travail cherche donc à déterminer si le fait qu'un pays n'ait pas de réglementation environnementale constitue une subvention implicite qui peut être compensée par les mesures commerciales. Les ONG environnementales voient souvent les choses sous cet angle mais la question doit être examinée de plus près.

- *Quatrièmement*, les mesures de coopération ou les mesures multilatérales comme les dispositions commerciales des accords internationaux et leur mise en application. La question de leur efficacité sur le plan environnemental et de leur acceptabilité d'un point de vue commercial donne naissance à une gamme passablement variée d'opinions.

Comme les spécialistes qui composent le Groupe de l'environnement et du commerce de l'OCDE sont tous placés sur un pied d'égalité, aucune de ces mesures n'est totalement rejetée. Il ne s'agit pas de savoir si l'on peut utiliser de telles mesures mais plutôt de déterminer quand chacune d'elles peut se justifier et comment il est possible de réglementer leur utilisation.

Les conséquences des politiques commerciales pour l'environnement

L'autre volet du programme de travail traite du deuxième aspect du lien entre commerce et environnement, les conséquences environnementales des politiques commerciales. Il est beaucoup moins bien compris et étudié que le premier parce que, l'idée étant relativement nouvelle, on commence à peine à entreprendre des recherches approfondies à ce sujet.

L'OCDE part de l'idée que, globalement, la libéralisation des échanges commerciaux est une bonne chose pour l'environnement mais qu'elle peut aussi avoir certains effets négatifs. Elle considère que les effets environnementaux du libre-échange et de la libéralisation du commerce doivent être soigneusement examinés et suivis et qu'il faut poursuivre la mise au point des mesures qui permettent d'atténuer les effets négatifs.

Le Groupe de l'environnement et du commerce se concentre sur des études sectorielles des effets environnementaux du commerce du point de vue de la sylviculture, de l'halieutique, de l'agriculture, de l'énergie, des transports et des espèces menacées. Afin de mieux comprendre ces questions, des colloques sont également organisés parallèlement. En février 1992, le Groupe de travail sur le commerce et l'environnement a passé en revue les répercussions environnementales des politiques commerciales et la manière dont les gouvernements pourraient en tenir compte lorsqu'ils en élaborent de nouvelles.

Les répercussions environnementales des accords de libre-échange — par exemple l'Accord de libre-échange nord-américain, Europe 1992 et l'accord conclu entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande (ANZERTA) — ainsi que des accords de traitement préférentiel et des accords concernant des produits font l'objet d'une série d'études. Celles-ci ont pour but de mettre au point, à l'intention de ceux qui établissent les politiques commerciales, des aide-mémoire au sujet des répercussions environnementales des accords commerciaux ainsi que des meilleures façons de les prendre en considération et de les minimiser.

Dans ce processus, le rôle de l'OCDE consiste à s'assurer que les groupes de pression de chaque pays, qu'il s'agisse des environnementalistes ou de ceux qui défendent la libéralisation des échanges, ne s'enferment pas dans une position ou dans une

autre au cours des négociations. L'ouverture d'esprit devrait prévaloir au cours de cette ère nouvelle et importante qui attend l'OCDE.

Notes

1. Cet exposé représente le point de vue de l'auteur et pas nécessairement celui de l'OCDE.

F

Les défis de l'avenir

19

Le défi de la CNUED: le point de vue du Nord

Pierre Marc Johnson

Docteur en médecine et avocat, Pierre Marc Johnson enseigne et dirige des recherches à la Faculté de droit de l'Université McGill et au Centre de médecine, d'éthique et de droit de la même université. Il est également conseiller spécial du secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Vice-président de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, il siège au conseil d'administration de l'Institut international du développement durable, à Winnipeg; du Groupe SNC; de la Société de médecine et de droit du Québec (à titre de président honoraire); et de Oxfam (dont il est membre fondateur). De 1985 à 1987, il a été Premier ministre du Québec et chef de l'opposition officielle.

Quand on aborde la question des liens entre commerce et environnement du point de vue des pays industrialisés du Nord à l'intérieur du contexte de la CNUED, il importe de se préoccuper autant des solutions que des problèmes. Trop souvent en effet, l'étude des questions d'environnement et de développement se confine à la description de ces derniers, puisque les solutions sont malaisées à trouver. Il est pourtant possible d'en identifier quelques-unes.

En ce qui concerne l'intervention de l'État, la notion d'intégration des préoccupations économiques et environnementales s'impose d'emblée. On peut aussi stimuler les activités de recherche et développement qui mènent à une exploitation plus efficiente des ressources par des stimulants fiscaux et des subventions directes. Progrès et efficacité technologiques sont en effet aussi des moyens essentiels de renforcer sa position concurrentielle sur les marchés extérieurs.

Lorsqu'elles explorent les marchés qui, dans le monde, naissent des préoccupations environnementales et de la réglementation qu'elles engendrent dans le monde entier, les entreprises doivent faire preuve de dynamisme. Elles doivent prendre l'initiative, qu'il s'agisse de mettre au point des produits, de faire de la formation ou même d'innover dans la mise en marché.

L'industrie doit également prévoir que de nouveaux règlements seront adoptés, y compris à l'échelle planétaire, et planifier à long terme.

Il faut se rendre compte qu'une nouvelle répartition des pouvoirs entre le Nord et le Sud est née d'un besoin commun de relever les défis écologiques. La création d'institutions multilatérales procède non seulement d'un choix idéologique, mais aussi de la prise de conscience du fait qu'il n'existe peut-être pas d'autre façon de gérer intelligemment, à l'échelle mondiale, les problèmes extrêmement complexes que posent les interactions entre commerce et environnement.

Pour la plupart des citoyens des pays industrialisés, il existe trois façons d'aborder l'écheveau des préoccupations commerciales et environnementales:

- *Premièrement*, pour le meilleur ou pour le pire, les pays industrialisés ont les compétences nécessaires, sont conscients de la situation et, comme diraient certains, sont suffisamment paternalistes pour assumer la responsabilité d'un débat international sur l'environnement. Sous la pression de l'opinion publique, les gouvernements du Nord exigeront que l'on protège l'environnement et que l'on gère les ressources naturelles de façon écologiquement rationnelle. Peut-être iront-ils même jusqu'à mettre en oeuvre certains éléments d'une politique de développement durable chez eux, de même que dans leurs relations extérieures, notamment avec les pays en développement. En fait, rien n'empêche de penser que les dilemmes et les difficultés que rencontrent les politiciens dans leur propre pays puissent pousser certains gouvernements du Nord à devenir plus actifs sur la scène internationale, ne serait-ce que pour des motifs purement électoraux. Au fur et à mesure que les gouvernements des pays du Nord se mettront de plus en plus à animer le débat sur l'environnement et le développement durable et malgré la sincérité de la plupart des représentants des pays industrialisés, une bonne part des arguments développés au sujet de l'environnement planétaire serviront à rassurer un auditoire national et à justifier des barrières tarifaires et des ingérences controversées dans les affaires intérieures d'États économiquement plus faibles. Même si le Nord est en droit d'orienter l'action internationale pour des questions comme la transformation du climat, le maintien de la diversité biologique et la réduction de la pollution atmosphérique, il est aussi moralement tenu de rendre cette

action acceptable pour les pays économiquement défavorisés, en s'assurant que le développement y fasse figure de priorité. Le Nord doit également s'assurer de la viabilité et de la faisabilité du programme qu'il veut mettre en oeuvre, en engageant les fonds nécessaires et en faisant accepter aux instances politiques et économiques internationales le fait que certaines ententes marquantes puissent ne pas être à l'avantage des plus fortunés.

• *Deuxièmement*, ces questions doivent être abordées dans le cadre de la mondialisation et de la libéralisation du commerce. La tendance actuelle, peut-être irréversible, à une libéralisation des échanges, que ce soit à l'échelle globale par l'intermédiaire du GATT, ou régionale grâce à différents traités et organisations, accule le Nord à un long et douloureux débat. On essaiera principalement d'y déterminer s'il est nécessaire et souhaitable d'harmoniser et de synchroniser les normes environnementales de partenaires qui cherchent à fournir aux entreprises des règles du jeu plus uniformes. Tout comme l'intégration commerciale des pays d'Europe a obligé les Européens à débattre pendant des années la question de la Charte sociale européenne, les Nord-Américains doivent maintenant se demander à quoi ressemblera demain l'environnement de l'Amérique en cas de signature de l'accord de libre-échange nord-américain. Ils devront s'entendre sur le sens à donner à la notion de «traitement national» alors que la définition d'une méthode de production écologiquement saine varie d'un pays à l'autre. En ouvrant cette boîte de Pandore, les États et les gouvernements devront affronter les épineux problèmes que soulève le concept d'extraterritorialité. Cette question et la notion de «souveraineté nationale» (l'élément fondamental des relations politiques internationales) sont opposées aux concepts d'interdépendance et d'interventionnisme, deux données incontournables du commerce international et des problèmes environnementaux planétaires.

• *Troisièmement*, on peut se placer sur le plan, plus concret, de l'intérêt national. Ce qui est en jeu ici, ce sont les considérations pratiques de la «realpolitik» ou du «réalisme économique» de même qu'une réaction viscérale, quasi-pavlovienne, des sociétés occidentales, à savoir une nette prédilection pour le conflit dans les échanges commerciaux. Les impératifs écologiques deviendront un leitmotiv dans toutes sortes de situations. Les restrictions que les États-Unis ont

placé sur les importations de thon provenant de pays dont les méthodes de pêche ne respectent pas assez l'environnement donne une idée de ce que l'avenir pourrait receler. Certains États auront recours à des arguments écologiques pour dire à d'autres comment ils doivent gérer leurs ressources. Or, les gouvernements du Nord sont très sensibles à l'humeur de leur opinion publique. Il suffit de penser aux rebondissements de l'affaire des bébés phoques, dans le cadre de laquelle une campagne très bien orchestrée par Greenpeace et d'autres a mis le gouvernement canadien sur la défensive, principalement parce qu'il craignait l'opinion publique européenne. La prochaine cible pourrait être l'industrie du bois brésilienne, malaise ou canadienne, ou encore la production hydro-électrique dans le nord du Québec.

Plus souvent qu'autrement et aussi injuste que cela puisse paraître, les pays défavorisés du Sud seront les premières victimes du protectionnisme vert. Au fur et à mesure que ceux qui prennent les décisions affineront les critères en fonction desquels ils évalueront les questions d'environnement planétaire, il sera de plus en plus indispensable de freiner la tendance au protectionnisme vert. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est déroulée à Rio de Janeiro du 3 au 15 juin 1992, est en grande partie née de ces préoccupations. La CNUED est une tentative de mise en pratique de certains éléments du Rapport Brundtland. Ce sommet mondial a été organisé pour que des chefs d'État et de gouvernement (entre 70 et 120 en tout) puissent passer en revue une masse imposante d'information: études préparées par le secrétariat de la CNUED, «rapports nationaux» et rapports d'une série interminable de réunions internationales.

En pratique, la CNUED a pour but d'examiner les solutions que l'on peut trouver aux problèmes extraordinairement complexes que posent l'interdépendance ainsi que l'omniprésence des questions environnementales.

- *Premièrement*, il est à souhaiter que la CNUED amène la signature d'accords, de traités ou de protocoles internationaux sur l'évolution du climat, la diversité biologique, l'industrie forestière et les biotechnologies; mais il ne faut pas oublier que les États mettent habituellement beaucoup plus de temps pour négocier de tels accords qu'il ne leur en a été accordé dans ce cas.

- *Deuxièmement*, un document intitulé Déclaration de Rio, ou

Charte de la Terre, définit les principes de base d'une relation durable entre l'humanité et la nature; cette Charte explique qu'il est maintenant indispensable de repenser le développement en fonction d'une solidarité qu'il est essentiel d'instaurer entre le Nord et le Sud; enfin, elle engage les signataires à utiliser pleinement la capacité de l'humanité à renouveler les ressources dont elle a besoin pour se développer aujourd'hui, tout en permettant aux générations à venir d'en faire autant.

• *Troisièmement*, un document intitulé Agenda 21 a été présenté à l'occasion de la CNUED. Il s'agit d'une compilation exhaustive des problèmes de pauvreté, de répartition de l'eau, de recyclage, d'évaluation et de vérification de l'état de l'environnement, de pollution des sites terrestres, d'éducation et de diverses autres questions. En fait, l'Agenda 21 aborde tous les problèmes d'environnement. Ses conclusions ne seront sans doute pas acceptées par tous les États et gouvernements mais ce document trace les grandes lignes de ce qu'il faudrait faire pour préserver l'avenir et il identifie les engagements multilatéraux, bilatéraux, régionaux, interrégionaux ou nationaux, que les différents gouvernements peuvent prendre.

Il ne faudrait pas voir la CNUED comme l'aboutissement de ce qui s'est passé pendant les deux années qui l'ont précédé mais comme un point de départ, à partir duquel on peut affronter cette fin de siècle avec le regain d'espoir que procurent quelques solutions viables. Cependant, ces solutions échapperont aux pays du Nord s'ils ne s'occupent pas des problèmes fondamentaux que pose la nécessité d'opérer des transferts massifs de ressources techniques et financières vers le Sud.

• *Premièrement* et avant tout, il faut absolument faire un transfert net, et ce, à des conditions favorables et privilégiées, de ressources financières vers les pays en développement. Cette mesure est nécessaire pour que les pays du Sud puissent prendre en main leur développement national et acquérir la technologie, les compétences et l'énorme quantité de biens d'équipement dont ils ont besoin pour renoncer au type de développement dilapidateur et polluant choisi par le Nord voilà 200 ans.

• *Deuxièmement*, il est absolument indispensable de transférer vers les secteurs industriels et manufacturiers des pays du Tiers-Monde les technologies les plus avancées et les plus respectueuses de l'environnement. Les conditions dans

lesquelles ces transferts s'opèrent ne doivent pas saper les accords internationaux sur la protection de la propriété intellectuelle et industrielle tout en faisant preuve de pragmatisme face à l'urgence des besoins à combler.

Que cela leur plaise ou non, tous ces problèmes rapprochent le Nord et le Sud.

20

Le défi CNUED: le point de vue du Sud *Nural Islam*

Nural Islam est conseiller politique principal de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, à Washington, D.C. Il a été directeur général adjoint du département des politiques économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation (FAO), à Rome; il est vice-président de la Commission de planification du Bangladesh. Il détient une maîtrise et un doctorat de la Harvard University. Parmi ses publications récentes, citons «Poverty in South Asia: Approaches to its Alleviation», Food Policy (avril 1992); «South Asia Regional Perspectives on the New World Interdependence», Development Journal of the Society for International Development (1992); et (en collaboration avec Alberto Valdes) «The GATT, Agriculture and the Developing Countries», International Food Policy Research Institute (septembre 1990).

Il est maintenant couramment admis que les carences du marché, les échecs politiques, la croissance démographique et la pauvreté se conjuguent pour contribuer à la dégradation de l'environnement, que ce soit dans les pays industrialisés ou les pays en développement. Il en résulte une foule de dégradations écologiques: érosion et détérioration des sols, pollution de l'air et de l'eau, transformation du climat, appauvrissement de la diversité biologique.

Loin de se confiner aux territoires nationaux, les problèmes écologiques sont par nature transnationaux et planétaires. De plus, ils ne cessent de se multiplier et de gagner en importance. Du point de vue des programmes d'action, il est essentiel d'établir une distinction entre les problèmes environnementaux qui sont confinés aux frontières nationales et ceux qui en débordent pour prendre des dimensions régionales ou mondiales. La répartition entre les nations de la responsabilité des problèmes environnementaux varie en effet selon la nature de ceux-ci. Toutefois, cette distinction est parfois critiquée par les environnementalistes, qui estiment que tout problème écologique a des répercussions globales, même s'il paraît

parfaitement circonscrit ou de nature locale. N'importe quelle forme de pollution se traduirait immanquablement, selon eux, par une dégradation de l'environnement mondial.

La distinction entre national et planétaire se brouille encore davantage quand le problème qui franchit les frontières est de nature subjective. C'est le cas des préoccupations esthétiques, morales ou éthiques, par exemple lorsque les citoyens d'un pays s'inquiètent du sort réservé à une espèce dans un autre pays.

De plus, la distinction entre dégradation écologique réversible et irréversible a des conséquences très importantes sur le plan des politiques. On peut tolérer une dégradation réversible si cela favorise la croissance à court terme pourvu que le pays en question, lorsqu'il est parvenu à augmenter ses ressources et son savoir-faire, manifeste la volonté d'inverser le processus et de restaurer l'environnement dégradé. Cette possibilité est bien sûr exclue quand la dégradation est irréversible et que les ressources naturelles sont à jamais dilapidées.

Par ailleurs, selon qu'ils sont riches ou pauvres, les pays n'accordent pas la même importance relative à l'accélération de la croissance et du développement ou à la protection de l'environnement. Pour les pays en développement, la croissance a nettement priorité sur la protection de l'environnement alors que c'est plutôt l'inverse qui est vrai dans les pays industrialisés.

La nature des relations entre pauvreté et environnement est complexe. Les pauvres souffrent davantage de la dégradation de l'environnement et la pauvreté constitue souvent un handicap quand vient le temps d'affronter les problèmes écologiques. Le développement économique et la croissance démographique augmentent la pression qui s'exerce sur l'environnement. Dans l'état actuel des connaissances techniques, cette pression risque d'amener l'environnement aux limites de sa capacité.

La croissance de leurs revenus aidant, les pays pauvres trouvent cependant les moyens et les occasions de contrer cette dégradation de l'environnement. Ceux qui prônent la dilapidation des ressources voient leur influence diminuer, tandis que la volonté de les préserver s'affermi. Alors que, dans le passé, ce sont les pays industrialisés qui ont le plus contribué à la dégradation de l'environnement planétaire, les pays en développement sont maintenant appelés à prendre la relève à mesure que leur économie s'améliore et que leur industrialisation se poursuit. Par contre, à l'heure actuelle, ils n'ont pas encore vraiment les moyens techniques et financiers de faire face aux

problèmes environnementaux.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer les relations entre environnement et commerce international, du point de vue des pays en développement. Les échanges et les politiques commerciales influent sur la façon dont ils exploitent leurs ressources naturelles. Lorsqu'elles sont sous-évaluées (que ce soit à cause des carences du marché ou de l'échec des politiques en vigueur), la libéralisation des échanges ouvre de nouveaux marchés et provoque une telle demande pour les produits qui sont tirés de ces ressources qu'elles peuvent faire l'objet d'une exploitation excessive. Les pays en développement sont généralement aux prises avec une extrême pénurie de devises et un besoin urgent d'assurer le service d'une dette qui s'alourdit sans cesse alors même qu'ils doivent importer ce qui est nécessaire à leur développement. Ils sont donc fortement incités à développer leurs exportations, au besoin par des mesures spéciales.

Cependant, tant que les prix des ressources et des intrants ne sont pas inférieurs à ceux du marché libre et que l'écart entre coûts et avantages sociaux et privés est compensé par des mesures fiscales ou autres, la libéralisation des échanges commerciaux ne risque pas de se traduire par une dégradation de l'environnement. À l'heure actuelle, de nombreux pays pratiquent des politiques des prix des intrants et des extrants qui conduisent à un abus de produits chimiques, à une surexploitation des terres peu productives et au gaspillage des ressources forestières. On soutient fréquemment que les exportations contribuent au déboisement mais, dans bien des cas, on exagère largement l'influence de ce facteur. En fait, ils sont plusieurs à se conjuguer: le déboisement est souvent provoqué par le besoin de trouver des terres agricoles qu'entraîne la croissance de la population aux abords des régions forestières et la faible productivité des terres et de l'agriculture. Ces deux facteurs poussent les plus démunis à empiéter sur les forêts dans l'espoir d'assurer ainsi leur subsistance.

L'exploitation commerciale, qui crée des voies de communication dans les forêts stimule leur défrichage par de petits fermiers démunis. Dans bien des cas, l'État lui-même encourage l'élevage intensif du bétail ou l'agriculture commerciale par des subventions, des abattements fiscaux ou des facilités de crédit. De plus, quand les pâturages existants sont épuisés ou que les terres de la communauté sont occupées,

il arrive souvent que les petits éleveurs défrichent des coins de forêt pour y faire paître leurs bêtes. Dans les régions rurales, et surtout dans les zones tropicales arides, c'est principalement le besoin en bois de chauffage qui est à l'origine de la déforestation.

Dans ce contexte, où une foule de facteurs contribuent de différentes façons au déboisement, on peut difficilement tirer des conclusions quant au rôle que joue les exportations de grumes. Dans certains cas, par exemple lorsque les forêts tropicales constituent une des principales sources de devises étrangères, il est possible que les impératifs du commerce extérieur, conjugués à des politiques d'exploitation forestière irrationnelles, aient conduit à un déboisement excessif, qui met en péril la capacité de régénération des forêts ombrophiles. Dans l'ensemble cependant, la production industrielle de bois brut ne représente qu'une faible proportion de la production forestière des pays en développement. De plus, seul un petit pourcentage de ce bois brut est destiné à l'exportation.

Le protectionnisme des pays industrialisés — dont les barrières tarifaires se renforcent en fonction du degré de transformation des produits importés — compromet l'implantation d'industries de transformation dans les pays en développement. Dans ces circonstances, pour obtenir une quantité donnée de devises étrangères, ces pays doivent exploiter davantage leurs ressources naturelles que lorsqu'ils exportent un produit fabriqué à partir de telles ressources transformées. Quand on cherche à tirer des revenus de l'exportation, plus la proportion de valeur ajoutée des produits est grande, et plus la pression exercée sur les ressources naturelles est faible.

Dans bien des cas, les pays en développement ont recours à des taxes sur les exportations, pour que leurs ressources naturelles exportables se vendent moins cher sur leur territoire qu'à l'étranger, ce qui avantage leurs industries de transformation. Cependant, ces industries sont souvent inefficaces. Fortement protégées de la concurrence des importations, elles sont loin pourtant de travailler à plein rendement. Ce manque d'efficacité et cette sous-exploitation de la capacité industrielle explique la faiblesse des recettes nettes de l'exportation (soit les recettes d'exportation brutes amputées des devises qu'auraient rapporté l'exportation des matières premières utilisées).

On avance parfois que les différences entre les normes

environnementales observées appliquées aux produits et aux procédés dans les pays en développement amènent des écarts dans les coûts relatifs. Les industries des pays en développement, qui n'ont pas à respecter des normes environnementales aussi rigoureuses, seraient favorisées par rapport à celles des pays du Nord. Cependant, malgré toute la controverse soulevée par cette question, nous n'avons encore que peu de données empiriques sur la mesure dans laquelle des différences dans les normes environnementales se traduisent par un avantage dans les coûts de production.

Cette question des normes environnementales devrait de toute urgence faire l'objet d'une analyse plus poussée sur plusieurs plans:

- *Premièrement*, quel est le coût de ces normes pour différentes activités économiques dans divers pays ? Il n'est pas indispensable de comparer les normes qui prévalent dans les mêmes domaines. Il ne semble pas justifié de transposer sans discernement à d'autres pays, surtout aux pays en développement, les résultats de recherches provenant d'études américaines sur les effets des normes environnementales sur différentes industries. De plus, le coût des mesures de réduction de la pollution semble en fait ne représenter qu'une très faible proportion du coût brut total de la production, exception faite de quelques industries oeuvrant principalement dans le domaine de la transformation des matières premières.

- *Deuxièmement*, on peut en toute légitimité se demander s'il est nécessairement efficace ou équitable de chercher à uniformiser les normes environnementales qui sont appliquées aux produits ou aux procédés. Plusieurs arguments plaident pour une réponse négative:

- a) Les préférences des consommateurs varient d'un pays à l'autre. Celles qui se fondent sur des considérations environnementales devraient être traitées comme un facteur concurrentiel, au même titre que les préférences pour d'autres biens et services. Dans les pays où le revenu par habitant est faible, on accorde peu d'importance à de telles considérations.

- b) La pollution ou la dégradation de l'environnement étant encore relativement faible à l'heure actuelle dans les pays en développement, ils sont plus en mesure d'intégrer cette pollution que les pays industrialisés: ils n'ont donc pas besoin de normes environnementales aussi rigoureuses.

Les différences dans les préférences en matière de qualité de

l'environnement ainsi que dans les niveaux de stress environnemental qui sont considérés comme acceptables devraient être perçues comme des facteurs qui influent sur les échanges commerciaux ou sur les avantages relatifs d'un pays au même titre que les différences dans la disponibilité des autres facteurs de production. Il n'y a donc pas lieu d'intervenir sur les avantages comparatifs des pays en développement à cet égard, que ce soit en uniformisant des normes ou en imposant des restrictions sur les importations en provenance de ces pays.

• *Troisièmement*, même si l'on s'entendait pour dire qu'il serait souhaitable d'atténuer les écarts entre les normes environnementales en vigueur dans les différents pays, il reste à savoir si cette uniformisation devrait se faire par l'intermédiaire de sanctions commerciales ou plutôt d'accords internationaux. Il serait contreproductif de limiter les exportations des pays en développement, que ce soit pour les contraindre à rehausser leurs normes environnementales ou pour faire respecter des normes semblables à celles qu'appliquent les pays industrialisés. On freinerait en effet leur croissance et donc leur capacité à faire face à leurs problèmes écologiques en acquérant des moyens techniques plus efficaces et en attirant plus d'investissements. Il y a une analogie à faire ici avec les industries desservies par une main-d'oeuvre bon marché dans les pays du Sud. Le fait d'imposer des restrictions aux exportations provenant de ces industries n'est pas une façon souhaitable ou efficace d'améliorer le sort de ces travailleurs.

Le problème que posent les écarts dans les normes observées par différents pays pour les «produits» et les «procédés» doit être réglé dans le cadre de négociations et d'accords internationaux. De plus, il n'est pas possible d'harmoniser totalement ces normes. Chaque pays aura forcément les siennes, plus ou moins exigeantes que d'autres. Ce n'est pas parce qu'un pays a imposé des normes de protection de l'environnement très strictes qu'il a le droit de restreindre les importations provenant de pays moins exigeants. Les consommateurs devraient être libres de choisir entre des produits de différents pays, s'ils sont adéquatement informés au sujet des normes que l'on y observe.

Lorsqu'un pays impose des restrictions afin de ne pas saper les normes plus sévères qu'il applique à l'intérieur de ses frontières, il serait raisonnable que les pays exportateurs reçoivent des compensations si de telles normes ne peuvent se justifier pour des raisons scientifiques. Si des arguments

scientifiques légitiment effectivement un renforcement des normes, une aide technique et financière devrait être offerte à cette fin aux pays en développement. De plus, compte tenu de leur faiblesse institutionnelle et technique, il faudrait également leur accorder des délais suffisants pour ce faire. Les accords internationaux relatifs aux mesures et aux politiques environnementales qui sont acceptables devraient comporter des dispositions au sujet de l'aide qui leur est proposée.

Lorsqu'il est question d'appliquer des normes aux «produits» et aux «procédés» sur une base transfrontalière, les pays en développement préfèrent toujours les ententes et les accords internationaux aux décisions unilatérales. Lorsque les mesures unilatérales sont la règle, les grands pays industrialisés peuvent user de représailles auprès de leurs partenaires et donc enrayer toute prolifération de sanctions commerciales destinées à imposer une uniformisation des normes environnementales. Les pays en développement, eux, ne pèsent pas assez lourd, économiquement parlant, pour pouvoir leur donner la réplique. C'est pourquoi ils réclament des règles et règlements internationaux qui seront observées de tous.

L'application de sanctions commerciales, comme le prévoit le Protocole de Montréal, ne constitue pas forcément la meilleure façon de faire respecter les accords internationaux. On peut aussi arriver à ce résultat par des mesures incitatives ou dissuasives prises dans le cadre d'autres types de transactions économiques internationales, par exemple l'accès à des marchés financiers ou à des prêts bancaires, ou encore l'aide économique. L'équilibre qu'il convient d'instaurer entre «sanctions» et «incitations» dépend des circonstances particulières à chaque entente. L'emploi de sanctions pour faire respecter des accords internationaux introduit toujours une part d'instabilité et d'incertitude dans les relations internationales. On crée un meilleur climat de travail quand on utilise pour cela les armes de la persuasion et de l'incitation.

Deux mesures incitatives se démarquent particulièrement parmi celles qui permettent d'affronter les problèmes qui menacent le patrimoine commun: «l'échange dettes contre nature», d'une part et, de l'autre, le Fonds pour l'environnement mondial, mis sur pied par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Programme des Nations Unies pour l'environnement.

• «L'échange dettes contre nature», fut popularisé à l'origine

par des organismes à vocation environnementaliste. Des organisations internationales non gouvernementales achetaient des dettes commerciales fortement décotées et les échangeaient contre les ressources intérieures d'un pays endetté à condition que les ressources ainsi mobilisées soient consacrées à des programmes destinés à protéger l'environnement. Limitées à l'origine aux effets financiers, les «échanges dettes contre nature» ont maintenant été étendus aux obligations gouvernementales.

• Le Fonds pour l'environnement mondial, quant à lui, cherche à mobiliser des ressources supplémentaires afin de financer d'autres programmes, par exemple ceux qui portent sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le réchauffement du climat, la protection des eaux internationales et le maintien de la diversité biologique. Les initiatives dont les retombées environnementales sont limitées au territoire d'un pays peuvent être financées par le Fonds pour l'environnement mondial. Par contre, celles qui seraient trop coûteuses à réaliser par un seul pays compte tenu des avantages qu'il en retirerait mais qui offriraient des retombées positives à l'échelle planétaire peuvent faire l'objet d'un financement. De la même façon, le Fonds est ouvert aux initiatives qui pourraient bénéficier à un pays mais auxquelles, en plus, l'injection de fonds supplémentaires conférerait une portée mondiale.

Si l'on veut que les pays en développement coopèrent en investissant dans des programmes qui présentent des avantages pour l'ensemble de la planète, il faut mettre à leur disposition des ressources financières additionnelles distinctes de l'aide traditionnelle ou de l'aide au développement («nouveaux régimes de financement»). Ces ressources supplémentaires doivent servir à stimuler non pas le développement au sens classique du terme mais plutôt des initiatives de protection de la nature à l'échelle mondiale. Cette forme d'aide serait perçue comme une façon efficace d'affronter les problèmes écologiques planétaires.

Pour que l'aide à l'environnement provienne effectivement de «nouveaux programmes», il faudrait établir et tenir à jour des comptes distincts pour l'aide à l'environnement et l'aide au développement et en surveiller l'utilisation afin de s'assurer que les retombées positives prévues se concrétisent bel et bien. L'important est de veiller à ce que les programmes actuels d'aide au développement ne soient pas détournés vers les programmes de protection de l'environnement planétaire.

G

Conclusion

21

La contribution du Canada au renouvellement de la relation entre commerce et environnement

John Kirton

John Kirton est professeur agrégé au sein du département de science politique de la University of Toronto, membre du Trinity College et membre du Comité de politique étrangère de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Il a rédigé de nombreux ouvrages et articles sur la politique étrangère canadienne, et notamment Canadian Foreign Policy: Selected Cases (Prentice-Hall, 1992) et Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations (Toronto: John Wiley, 1983).

Les liens complexes qui unissent commerce et environnement sont clairement devenus la grande question des années quatre-vingt-dix pour tous ceux qui s'efforcent de stimuler la compétitivité économique et de protéger l'environnement au Canada et dans le reste du monde. Au début de la décennie, les entreprises canadiennes ont vu les bases mêmes de l'économie du pays, qui dépend de l'exportation de produits tirés des ressources naturelles, prises d'assaut par des gouvernements étrangers et par des groupes motivés par le désir de faire avancer des causes environnementales ou prenant prétexte de celles-ci. Simultanément, les Canadiens qui luttent pour la protection de l'environnement se sont trouvés confrontés à la perspective que des initiatives nationales auxquelles ils attachent grand prix soient attaquées par un système d'échanges internationaux qui n'accorde pas assez de valeur à des écosystèmes dont la survie est maintenant gravement compromise. L'inquiétude qu'ils ressentaient ayant amené exportateurs et environnementalistes à aborder de front leurs affirmations réciproques, ils ont commencé à constater qu'un peu plus de sensibilité aux craintes de ses opposants ouvrirait à chacun de nouvelles possibilités de promouvoir ses propres valeurs.

Propulsée au premier rang des préoccupations par ce mélange d'inquiétudes et de perspectives, la question des interactions

entre le commerce et l'environnement s'est imposée à l'attention des principaux gouvernements et des grandes organisations internationales qui gèrent les relations économiques et écologiques à l'échelle de la planète. Au Canada, aux États-Unis et ailleurs, les gouvernements centraux ont rapidement pris des dispositions pour amener leurs agences commerciales à mieux connaître les problèmes écologiques et les organisations environnementales à plus de compétence dans le domaine commercial, tout en cherchant à faire participer davantage les deux groupes au processus décisionnel national.

En Amérique du Nord, la négociation d'un Accord de libre-échange nord-américain et la perspective d'une extension de celui-ci à d'autres pays de l'hémisphère a donné l'occasion d'enchâsser efficacement les préoccupations écologiques dans un grand accord de libéralisation des échanges commerciaux, ce qui offre une base de travail et un modèle pour les accords commerciaux de plus large portée qui seront conclus à l'avenir.

En Europe, l'Acte unique européen de 1986 ainsi que le programme de 1992 ont renforcé la compétence environnementale de la Commission européenne, qui gère depuis longtemps la politique de commerce extérieur des pays membres de la CE, au moment même où la chute du communisme en Europe de l'Est (et dans l'ancienne Union soviétique) dépose à sa porte de formidables défis économiques et écologiques.

À une échelle internationale plus vaste, le Protocole de Montréal de 1987 en ce qui concerne l'ozone et la Convention de Bâle de 1989 pour les déchets dangereux ont ouvert une période où les mesures directes, et parfois discriminatoires, à caractère commercial semblent être considérées comme le meilleur moyen de garantir que les accords environnementaux internationaux seront efficacement appliqués. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a commencé à étudier la question grâce aux efforts combinés de ses comités du Commerce et de l'Environnement. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a ensuite emboîté le pas en réactivant son Groupe d'étude des mesures environnementales et du commerce international, qui était jusque là resté à l'état embryonnaire. À partir de 1991, les sept principales démocraties industrielles et la Communauté européenne se sont attaquées de concert à cette question à l'occasion de leur sommet annuel, de la réunion des ministres du Commerce de la Quadrilatérale et maintenant des réunions

de leurs ministres de l'Environnement. Les Nations Unies, pour leur part, ont abordé le problème par l'intermédiaire de leur Conférence sur le commerce et le développement (CNUCED) et de leur Conférence sur l'environnement et de développement (CNUED) qui a eu lieu en juin 1992.

La conjugaison des préoccupations commerciales et environnementales ainsi que la multiplication des initiatives qui en a résulté a amené le gouvernement du Canada ainsi que la communauté internationale à s'intéresser à un nouveau sujet à propos duquel il n'a été établi que peu de principes et qui n'a guère fait l'objet d'une analyse empirique.¹ Dans une certaine mesure, le processus d'intégration des préoccupations commerciales et environnementales a progressivement amené (d'une manière que connaissent déjà trop bien ceux qui s'intéressent à la question de la viabilité du développement) les institutions économiques (s'occupant dans ce cas de commerce extérieur) qui sont établies de longue date, largement acceptées et relativement puissantes à tenter de comprendre et d'assimiler les dernières revendications, moins bien enracinées mais présentées avec apparemment encore plus d'ardeur, des environmentalistes puis, ensuite, de leur faire une place. Il est relativement facile de faire accepter à ces milieux, sur un plan intellectuel du moins, que des formes données de gestion ou de libéralisation des échanges commerciaux ne sont que des moyens d'améliorer l'efficacité et donc de permettre la réalisation, dans des conditions équitables, des objectifs de croissance économique et de préservation de l'environnement. Toutefois, en pratique, il est plus difficile de faire passer l'idée que des problèmes (souvent invisibles, graves et potentiellement irréversibles) qui menacent l'écosystème planétaire pourraient maintenant exiger une refonte d'un système d'échanges multilatéraux vieux d'un demi-siècle qui a produit d'énormes richesses dans le Nord et son remplacement par un autre fondamentalement nouveau au sein duquel les cris de détresse de la biosphère et des pays pauvres du Sud auraient autant de poids que les intérêts économiques. Ce défi est d'autant plus difficile à relever pour les Canadiens, qui sont plongés dans une récession et qui, s'ils se sont aperçus depuis longtemps qu'un libre accès aux marchés et aux fournisseurs étrangers est vital pour leur prospérité, n'ont que récemment commencé à comprendre que la santé de l'écosystème (qui entretient l'existence de leur économie ouverte basée sur l'exploitation des

ressources naturelles) est encore plus primordiale pour le pays.

Il est important, et aussi relativement facile, pour ceux qui défendent les échanges commerciaux comme pour ceux qui protègent l'environnement, d'admettre qu'il existe de très forts liens physiques et politiques entre leurs domaines respectifs, de conclure qu'ils doivent «partager le dossier», d'affirmer que la liberté des échanges commerciaux et la protection de l'environnement sont deux objectifs complémentaires puis de s'asseoir autour d'une table pour élaborer un nouveau système commercialo-environnemental qui leur soit mutuellement acceptable.² Au Canada comme à l'étranger, on relève actuellement ce genre de défi. Il reste cependant à décider, et cela sera plus difficile, sur le terrain de qui l'édifice intégré sera érigé, quelle combinaison de matériaux il faudra employer, dans quelle proportion, et quelle doit être en définitive la raison d'être de la structure. Le système d'échanges commerciaux multilatéraux maintenant en place, qui a prouvé qu'il parvenait à générer des richesses en dépit de pressions protectionnistes qui n'ont jamais perdu leur puissance, devrait-il constituer le socle dans lequel on injectera toujours plus de sensibilité à l'égard de l'environnement? Cette injection devrait-elle prendre la forme d'un «environnementalisme d'appoint» dans le cadre duquel de vénérables principes commerciaux seraient soumis à de nouvelles exceptions environnementales étroitement définies? Et doit-on considérer que ce sont les économies du Nord, plutôt que les sociétés du Sud ou les écosystèmes planétaires, qui sont le plus menacées maintenant et le seront encore dans un avenir prévisible? Les efforts qui sont déployés pour répondre à de telles questions dans une perspective de viabilisation du développement font penser à de nombreux cas dans lesquels le Canada peut, sur son territoire comme à l'étranger, faciliter une meilleure intégration entre les valeurs commerciales et environnementales et contribuer à instaurer entre elles un équilibre plus équitable.

La place du Canada au sein du système commercialo-environnemental international

Pour pouvoir identifier quels sont les intérêts du Canada dans le cadre du débat sur les relations entre commerce et environnement, et aussi pour pouvoir définir une conception nationale adéquate des moyens à prendre pour élaborer un

système planétaire reflétant ces intérêts, il faut comprendre que le Canada occupe une position particulière sur la scène internationale puisqu'il est à la fois une puissance commerciale et un pays qui pèse lourd sur le plan environnemental. Avec une économie, des importations et des exportations qui le placent au septième rang mondial à cet égard, le Canada fait partie des grandes nations commerçantes.³ Pourtant, étant la plus mineure des grandes puissances commerciales et aussi un pays industrialisé qui dépend à un degré exceptionnel de ses échanges commerciaux et dont l'économie est particulièrement fondée sur l'exportation de produits tirés des ressources plutôt que de services ou de marchandises à forte valeur ajoutée, le Canada est infiniment plus vulnérable que les autres pays du Groupe des Sept à la montée du protectionnisme à l'étranger, surtout lorsqu'il s'exprime par des restrictions s'appuyant sur des considérations écologiques.

Ce mélange inhabituel de force et de vulnérabilité se retrouve dans le domaine environnemental. Comme, avec une population de moyenne importance, le pays est le deuxième plus vaste au monde; comme il renferme d'immenses richesses naturelles tout en étant situé dans l'une des zones qui jouent un rôle critique dans la régulation de la biosphère planétaire, l'Arctique, le Canada a à la fois des ressources et des responsabilités environnementales de premier rang.⁴ Cependant, comme il a aussi la plus longue côte au monde, qu'il s'étend entre trois des grands océans de la planète (l'Atlantique, le Pacifique et l'Arctique), que son niveau technologique et la richesse de sa population lui permettent d'exploiter sa base de ressources naturelles et qu'il compte dans le nord et dans l'Arctique des écosystèmes d'une fragilité unique, le Canada est un pays dont l'environnement demeure inhabituellement sensible aux actes destructeurs de ses citoyens comme de ressortissants étrangers.

Dans le domaine des échanges commerciaux comme dans celui de l'environnement, le Canada a donc à la fois les moyens et les raisons de jouer un rôle d'avant-garde dans les efforts qui sont déployés à l'échelle internationale pour définir un nouveau système d'interactions entre le commerce et l'environnement, et ce, d'une manière qui accorde un poids relativement égal aux deux types d'intérêts. Le Canada est également très bien placé pour faire accepter un tel système par nombre d'autres nations puisque, de tous les pays du monde, il est peut-être celui qui entretient les meilleures relations internationales.⁵ Ses liens

particuliers avec les États-Unis, qui sont renforcés par des systèmes politiques caractérisés par une forte interpénétration ainsi que par une multitude d'institutions et d'accords environnementaux et économiques bilatéraux, les entrées privilégiées qui lui sont accordées au Royaume-Uni et en France et son statut de membre de plein droit de toutes les institutions du G-7 lui permettent d'exercer une influence auprès des pays les plus puissants du monde.⁶ Sa qualité de membre fondateur des grandes institutions multilatérales du monde et de partenaire privilégié des coalitions qui s'y nouent le place en rapport étroit avec les puissances moyennes influentes de la planète. De plus, parce qu'il est dans chaque cas l'un des deux pays les plus puissants et les plus riches au sein du Commonwealth, de la francophonie et, depuis une date plus récente, de l'Organisation des États américains, il jouit de nombreux contacts et d'une grande crédibilité parmi les pays en développement. Par ailleurs, sa nature même de pays industrialisé riche dont l'économie est toutefois axée sur l'exploitation des ressources et sur les exportations tout en étant massivement tournée vers un unique centre métropolitain (les États-Unis) lui permet de comprendre d'expérience les sensibilités des pays industrialisés comme celles des pays en développement.

La conjugaison de ces aspects qui caractérisent la place qu'occupe le Canada sur la scène internationale par rapport aux autres pays et au sein des mécanismes institutionnalisés qui régissent les rapports internationaux amène à remettre en question l'image qu'ont instinctivement les Canadiens de leur pays. Ils le perçoivent en effet comme une puissance moyenne dont l'environnement est relativement peu menacé mais qui est économiquement vulnérable. Il voient aussi que le pays a besoin de défendre le système actuel de commerce multilatéral, où les échanges sont régis par des règles, contre les environnementalistes qui l'assaillent et de le protéger des armes unilatérales, discriminatoires et extraterritoriales qu'ils manient parfois. On peut ainsi être conduit à jeter un regard plus pénétrant sur ce que le Canada, une puissance économique de premier rang à laquelle sont imparties des responsabilités écologiques planétaires spéciales, puisqu'il a la garde d'un vaste territoire présentant des vulnérabilités environnementales importantes, pourrait faire pour modifier le système mondial d'échanges commerciaux, si nécessaire par

des initiatives qui lui seraient propres, afin d'améliorer à court terme la situation environnementale et de répandre les avantages économiques durables que cela procurerait.

La démarche canadienne

Une telle position assure une base qui permet au Canada de calculer comment il peut aborder le fouillis de problèmes que soulève le débat sur le commerce et l'environnement qui prend en ce moment son essor. Trois grandes questions revêtent une importance centrale:

- l'incidence des initiatives environnementales nationales sur la compétitivité économique du Canada à l'échelle internationale;
- l'utilisation de mesures commerciales unilatérales à des fins de protection de l'environnement à l'échelle mondiale;
- le degré de consensus au sujet des menaces environnementales et de l'utilisation des sanctions commerciales auquel doivent parvenir les pays pour que de nouveaux accords multilatéraux puissent être conclus.⁷

La première de ces questions se nourrit de la crainte que le système économique international actuel, qui privilégie la libéralisation des échanges et des investissements, puisse menacer les efforts que le pays fait pour assainir l'environnement sur son territoire. On s'inquiète du fait que des concurrents opérant ou s'appêtant à opérer à partir de pays étrangers où les normes environnementales sont moins strictes et moins coûteuses puissent de ce fait acquérir un avantage concurrentiel en exportant, depuis de tels «havres de pollution» leurs produits vers les «sanctuaires environnementaux» de leur pays d'origine. Cela se ferait au détriment des producteurs concurrents, de leurs employés et peut-être même des consommateurs du «sanctuaire» tout en portant préjudice à l'environnement du «havre». Une telle menace amène certains à réclamer que l'on «égalise les règles du jeu» en relâchant les normes environnementales dans le pays d'origine, en utilisant des mesures commerciales pour protéger le marché national relativement propre et vert ou en obligeant l'étranger à resserrer ses propres normes environnementales. Cette question revêt une importance immédiate pour le Canada puisque la perspective de la signature d'un Accord de libre-échange nord-américain et, ultérieurement, de la série de négociations du

GATT appelée Uruguay Round promet de donner naissance à deux nouvelles grandes vagues de libéralisation du commerce et des investissements qui viendront déferler sur l'économie et l'environnement canadiens.

Il existe manifestement quelques cas bien connus dans le cadre desquels le coût économique d'un renforcement des normes environnementales sur le territoire national constitue un moyen puissant, et même suffisant, d'empêcher que de telles normes soient promulguées. On peut par exemple soutenir, à propos du débat qui fait actuellement rage au sujet des mesures à prendre pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, que l'introduction au Canada d'une «taxe sur la consommation d'hydrocarbures» qui serait prélevée lors des achats d'essence pourrait bien encourager encore davantage les consommateurs canadiens à aller faire leurs achats au sud de la frontière, ce qui serait préjudiciable aussi bien à l'environnement qu'à l'économie du Canada, si une taxe similaire n'est pas adoptée aux États-Unis. De tels exemples font toutefois ressortir un fait central: la «menace» potentielle qui pèse sur le Canada trouve dans une proportion écrasante son origine dans les normes environnementales actuelles et éventuelles des États-Unis, et surtout de ses États du nord, plutôt que dans celles de pays plus lointains.

En général, les nations qui sont les principales concurrentes du Canada ont adopté des normes environnementales dans l'ensemble tout aussi strictes que celles que doivent respecter les Canadiens. De plus, par rapport à l'ensemble des coûts de production, ceux qu'occasionne un renforcement des normes environnementales n'exercent généralement qu'une très faible influence par rapport à des facteurs comme les coûts de transport des intrants et des produits, la productivité et les coûts de la main-d'oeuvre ainsi que la qualité de l'infrastructure en place. Même dans le cas d'entreprises installées dans les États limitrophes du Mexique ou dans ce pays même, il est probable que le renforcement constant des normes et de leur application dans ces États, le resserrement des codes d'éthique des sociétés et les calculs de coûts auxquels se livrent les grandes compagnies, sans parler de la conscience environnementale des consommateurs canadiens, décourageront toute velléité de tirer un avantage concurrentiel de produits ou de procédés de production «sales». En fait, il se pourrait bien que nombre d'industries souhaitent au contraire acquérir un tel avantage

en adoptant elles-mêmes des normes environnementales toujours plus strictes puisque cela leur permet de devancer leurs concurrents et les organismes de réglementation gouvernementaux dans leur pays d'origine comme à l'étranger.

Puisque les concurrents «sales» ne représentent qu'une menace limitée, il n'est guère nécessaire de bâtir à la frontière de nouvelles lignes de défense en introduisant, par exemple, des systèmes de droits compensatoires ou de protection contre le dumping environnemental. Cela est particulièrement vrai lorsque l'on considère, sur la base de ce qui s'est produit dans le passé à propos par exemple des exportations de produits de bois, le fait que d'autres pays peuvent se servir de telles armes et faire au bout du compte plus de mal aux exportations du Canada que de bien à son environnement.

En fait, il semble bien préférable de renforcer les moyens de défense déjà en place aux frontières. Le Canada a d'ores et déjà introduit, dans le cadre de son Programme de choix environnemental, un système d'étiquetage environnemental qui est à la pointe du progrès. Les lois commerciales actuelles autorisent en effet les pays à contraindre les importations, sur une base non discriminatoire, à porter une étiquette indiquant qu'elles sont «écologiques».⁸ Le Canada a donc déjà pris des mesures à ses frontières et introduit des stimulants sur son territoire pour encourager un ajustement de fait à la hausse par l'intermédiaire des mécanismes du marché.

Il existe toutefois une mesure défensive à propos de laquelle il est urgent d'innover. Il faut procéder à une réforme du droit commercial international afin d'autoriser les gouvernements nationaux et subnationaux à subventionner les entreprises du pays de manière à ce qu'elles adoptent les techniques qui permettent le mieux de protéger l'environnement et qu'elles parviennent donc plus rapidement et plus facilement à satisfaire aux normes environnementales renforcées que les gouvernements introduisent, voire à les surpasser. En ouvrant la porte à la possibilité d'utiliser une batterie de subventions à caractère environnemental authentiquement «vertes», les négociateurs de l'ALÉNA et de l'Uruguay Round du GATT permettraient aux gouvernements de compenser tout désavantage concurrentiel que des normes environnementales plus strictes pourraient infliger à leurs entreprises, et ce, sans craindre que de telles mesures compromettent leurs marchés d'exportation en incitant les gouvernements étrangers à imposer

des droits compensatoires. Cela aurait aussi pour effet de promouvoir dans le monde le développement et la diffusion de techniques environnementalement saines.

Il serait également souhaitable de faire en sorte que les normes environnementales des pays étrangers, qui ont le mérite d'exister même si elles sont moins rigoureuses, soient effectivement appliquées. Il faudrait peut-être pour cela publier une étude qui comparerait les normes sur une base transnationale (pour l'édification des consommateurs canadiens ou autres). Entre autres choses, les gouvernements et les entreprises du Canada pourraient offrir dans ces pays argent, techniques et formation afin que les sociétés commerciales en viennent à respecter les normes en place et aussi pour leur montrer qu'il peut être intéressant d'en adopter de plus strictes.⁹ Ces mesures pourraient aussi aller jusqu'à la négociation d'accords autorisant, sur une base réciproque, des équipes d'inspection conjointes ou même trilatérales à examiner les installations et procédés de production des autres pays pour évaluer la mesure dans laquelle ils satisfont aux normes nationales ou à celles qui ont été adoptées conjointement ou à l'échelle régionale. À prime abord, il peut sembler que l'on étend ainsi des produits aux procédés le champ d'application des normes qui régissent actuellement le commerce et que l'on favorise donc une intrusion extraterritoriale dans un domaine de compétence d'un autre pays.¹⁰ Mais l'on trouve pourtant, dans ce qui se fait actuellement, des cas où des inspections de procédé réalisées à l'étranger ont été autorisées.¹¹ De plus, la nature conjointe et réciproque de tels arrangements banalise tout à fait les abandons de souveraineté que cela suppose. Ils auraient par ailleurs pour effet d'encourager les administrations canadiennes à appliquer elles-mêmes avec rigueur leurs propres lois environnementales, ce qui aurait des avantages directs pour l'écologie canadienne.

Le Canada aurait également intérêt à négocier une série commune de normes environnementales harmonisées à l'échelle internationale qui refléterait ce qui se fait de plus strict au Canada et ouvrirait la porte à un renforcement des normes auxquels le pays pourrait désirer se rallier à l'avenir. En mettant au point un système qui privilégierait des normes rigoureuses et un renforcement constant de celles-ci, il est certain que l'on obligerait les entreprises canadiennes à devoir respecter les normes toujours plus strictes que dictent aux

États-Unis les fanatiques de l'environnement, surtout en Californie. Toutefois, comme le porte à croire ce qui s'est passé dans le secteur de l'automobile, le fait que les entreprises américaines soient propriétaires d'une proportion importante des sociétés canadiennes et que le marché américain revête pour celles-ci énormément d'importance dans bien des secteurs fait que les mécanismes intrinsèques à un marché nord-américain intégré poussent déjà fortement dans ce sens. Comme on peut avoir une certaine tendance, à titre de précaution, à imposer initialement des normes sévères pour les libéraliser par la suite lorsque les informations s'accumulent, il faudrait prévoir un mécanisme pour les relâcher, mais uniquement lorsque de véritables «preuves scientifiques» le justifient.

La deuxième grande question à laquelle le Canada se trouve confronté en ce qui concerne les liens entre le commerce et l'environnement a trait aux circonstances dans lesquelles il faudrait autoriser les pays à prendre des mesures commerciales unilatérales pour protéger l'environnement. «Sous aucun prétexte» est la réponse spontanée d'un pays dont les citoyens et les entreprises peuvent facilement se remémorer l'abondance de cas où un «protectionnisme vert» unilatéralement imposé (par des groupes et des gouvernements d'entités beaucoup plus importantes comme les États-Unis et la Communauté européenne) a récemment porté préjudice à des exportations essentielles du Canada. C'est également la réponse idéologique et intellectuelle de ceux qui se sont engagés dans la voie du multilatéralisme parce qu'ils estiment qu'une puissance moyenne comme le Canada est condamnée à pâtir de l'unilatéralisme des grandes puissances dans un monde où le poids national relatif compte plus que les règles internationalement acceptées.

Les activistes du mouvement environnemental ont cependant des raisons logiques — surtout au sein de pays puissants comme les États-Unis — de considérer que les sanctions commerciales unilatérales constituent une arme efficace. Comme de tels pays disposent fréquemment de moyens scientifiques uniques, ils ont tendance à découvrir les premiers des menaces environnementales planétaires comme l'affaiblissement de la couche d'ozone stratosphérique et à être également les premiers à faire quelque chose pour résoudre le problème. Si l'on attendait qu'un consensus international s'instaure avant d'autoriser des mesures correctives, on priverait

la communauté mondiale:

a) de l'action corrective rapide d'un pays qui peut faire beaucoup;

b) d'un chef de file environnemental reconnu autour duquel il est possible de regrouper une coalition internationale afin de s'attaquer au problème; et

c) d'une base empirique permettant d'évaluer la meilleure stratégie à adopter dans le cadre d'un accord international.

De plus, dans la réalité de la politique internationale, la simple évocation d'éventuelles sanctions commerciales unilatérales par les États-Unis pour des mobiles environnementaux a conduit les gouvernements et la population des pays visés à s'intéresser à des problèmes environnementaux qu'ils auraient autrement négligés et à prendre des dispositions écologiquement sensées sans que les sanctions soient effectivement imposées. Il se pourrait même que les systèmes politiques particulièrement ouverts et axés sur la participation du public qui prévalent aux États-Unis et dans les pays d'Europe, où les partis verts sont influents, donnent aux préoccupations environnementales une voix et un poids qu'elles n'auraient pas si elles étaient noyées dans un consensus issu d'un dénominateur planétaire commun ou étouffées par les pays moins démocratiques qui font partie de la communauté internationale. À cet égard, l'accord qui est récemment intervenu entre les États-Unis et le Mexique pour mettre un terme aux méthodes de pêche de l'industrie mexicaine du thon qui mettaient en danger les dauphins — tout autant que les clauses environnementales qui complètent l'Accord de libre-échange nord-américain — a été conclu parce que les groupes de pression environnementalistes peuvent facilement exposer leurs vues au Congrès des États-Unis. À l'autre extrême, la débâcle écologique que des dizaines d'années de domination communiste ont laissée derrière elles en Europe de l'Est rappelle lugubrement à quel point les régimes politiques totalitaires écrasent systématiquement les valeurs écologiques.

Au Canada même, le gouvernement fédéral a estimé au moins une fois qu'il devait agir unilatéralement et défier une série économiquement saine de lois internationales pour protéger un écosystème dont la valeur est cruciale pour le pays comme pour le reste du monde.¹² En promulguant la *Loi de 1970 sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, le gouvernement du Canada s'est soustrait à la compétence obligatoire de la Cour

internationale de justice afin d'imposer unilatéralement des normes de construction des navires qui, même si elles n'étaient théoriquement pas discriminatoires, touchaient en pratique principalement les navires étrangers. Malgré l'opposition constante des États-Unis et le cadre imposé par un régime juridique international mis en place par les puissances maritimes bien avant que le risque de pollution des océans du monde devienne grave ou manifeste, le Canada a réussi à faire ultérieurement approuver une initiative unilatérale par une forte majorité des pays de la planète. Cette initiative a en définitive servi de base à un nouveau droit international de la mer qui accorde beaucoup plus d'importance aux valeurs environnementales que son prédécesseur. Ceux qui se souviennent des résultats que cette loi a permis d'obtenir et qui se préoccupent de la disparition des stocks de poisson sur les grands bancs du Canada pourraient bien imaginer des circonstances où l'éventualité, la menace ou même l'utilisation de mesures unilatérales ayant des répercussions commerciales pourrait une fois de plus servir l'intérêt national et international. Il est également possible que la pression étrangère, appuyée par les sanctions commerciales unilatérales qui ont été dirigées contre le Canada, ait fait profiter celui-ci de certains avantages environnementaux même si, à court terme, le coût économique a été douloureux.

Par conséquent, le Canada serait peut-être mal avisé de rejeter absolument toute possibilité de recours, pour des raisons environnementales, à des mesures unilatérales ayant des répercussions commerciales ou de déclarer que l'utilisation de telles mesures n'a fait que porter préjudice au pays ou encore de partir du principe que, dans un monde où l'unilatéralisme serait permis, le Canada serait toujours condamné à perdre. Simultanément, il est important de bien préciser les circonstances particulières qui ont rendu une action unilatérale nécessaire dans le cas de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*:

- il était alors clairement et scientifiquement établi, et aussi publiquement évident, qu'un écosystème d'une importance cruciale non seulement pour le Canada mais aussi pour la communauté mondiale dans son ensemble était en danger;

- le Canada n'a pris des mesures unilatérales qu'après avoir tenté sans succès, de façon répétée, de modifier un système international désuet dans le cadre des règles en place;

- un nombre écrasant de pays, y compris des pays en développement, étaient prêts à approuver l'action du Canada;
- les restrictions étaient limitées;
- les mesures d'application et leurs répercussions commerciales étaient légères et indirectes; et
- les mesures unilatérales ont été appliquées dans une zone qui ne tombait pas sous la juridiction d'un autre État souverain.

Si un internationalisme de groupe demeure préférable à un unilatéralisme qui débouche sur un consensus dans tous les cas qui ne sont pas totalement désespérés, combien d'États doit-on rallier à sa cause avant qu'elle puisse légitimement s'affirmer? Dans un monde qui compte plus de 175 États souverains, il n'est pratiquement jamais possible d'atteindre l'idéal d'universalisme. En en faisant une vache sacrée, on accorde un droit de veto aux pays «sales» ou inconscients ou encore à ceux qui sont prêts à prendre l'environnement en otage pour arriver à leurs fins politiques. Même le GATT, que l'on considère pourtant comme un parangon de multilatéralisme, ne compte que 108 membres et les accords environnementaux internationaux qui sont complétés par des mesures commerciales en ont souvent beaucoup moins.

Avec 108 signataires, la Convention de 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction, avec ses mesures commerciales restrictives, peut être présentée comme une loi internationale largement acceptée au même titre que le GATT et ne peut donc être remise en question parce qu'elle n'a pas un minimum de légitimité multilatérale.

Au cours des quelques dernières dizaines d'années, le Canada s'est senti tenu de joindre les rangs des 33 signataires du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, des 5 qui ont signé le Polar Bear Management Agreement et des 4 membres de la Commission du phoque à fourrure du Pacifique nord, manifestant ainsi qu'il considère que les mesures commerciales que prévoient ces accords lui paraissent légitimes d'un point de vue international. Il n'y a pas de raison que le Canada qui, depuis plusieurs dizaines d'années, fait — en pratique — appel à des formes très limitées de plurilatéralisme afin de protéger l'environnement se laisse maintenant enfermer dans le monde mythique du multilatéralisme à grande échelle.

Le renforcement des structures de décision nationales

La nécessité de traduire ces concepts généraux en politiques détaillées amène à se demander si les méthodes et structures décisionnelles du gouvernement fédéral du Canada sont bien adaptées: permettent-elles d'intégrer de façon adéquatement équilibrée et efficace les considérations commerciales et environnementales? Depuis qu'affaires extérieures et commerce extérieur ont été regroupés au sein d'un même ministère au début des années quatre-vingt, des liens institutionnels relativement serrés se sont noués entre son ministère du Commerce et les organismes qui s'occupent d'affaires internationales et oeuvrent dans le domaine du développement à l'étranger. Récemment, le lancement des négociations de l'ALENA ainsi que le travail entrepris par l'OCDE sur les liens entre le commerce et l'environnement ont amené les ministères du Commerce et de l'Environnement à resserrer leurs relations ainsi que celles qu'ils entretiennent avec des organisations extérieures. En 1991, le gouvernement a formé un Comité interministériel sur le commerce extérieur et l'environnement, qui est placé sous la présidence d'Affaires extérieures et Commerce extérieur et qui regroupe sept ministères, afin de l'aider à préciser à l'intention de l'OCDE ses politiques en la matière.¹³ La délégation canadienne auprès de l'OCDE entretient quant à elle des contacts réguliers avec les organismes environnementaux non gouvernementaux intéressés avant et après les réunions sur le commerce extérieur et l'environnement auxquelles la délégation canadienne assiste à Paris. Des représentants de ces organisations ont été nommés au sein du Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) du gouvernement et au sein d'une majorité des 15 Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) qui conseillent le gouvernement dans le cadre des négociations de l'ALENA. Ces personnes ont eu l'occasion de fournir des commentaires détaillés sur le texte préliminaire de l'ALENA. D'autres environnementalistes ont également été invités à participer au processus consultatif mis en branle à l'occasion de ces négociations.

De tels changements supposent toutefois en général une augmentation progressive du nombre de représentants des mouvements environnementalistes au sein des organismes créés par une bureaucratie commerciale qui continue de dominer

ceux-ci. De plus, à certains égards, ces organismes ne présentent pas les nombreuses innovations institutionnelles qui, aux États-Unis, ont permis de beaucoup rapprocher les représentants des intérêts commerciaux et environnementaux. Là-bas aussi, on a vu naître un important groupe interministériel spécialisé dans les questions commerciales et environnementales au sein duquel des douzaines d'organismes sont activement représentés. Des délégués des organismes environnementalistes siègent maintenant aussi au sein des comités consultatifs de l'ALENA. Mais la représentante des États-Unis pour le commerce a également complété son équipe par un comité consultatif spécifiquement voué aux questions environnementales, créé un poste à temps plein de sous-secrétaire adjoint à l'environnement, ajouté des représentants des organisations environnementales non gouvernementales américaines au sein de la délégation des États-Unis auprès de l'OCDE en leur donnant le statut d'observateurs et personnellement consulté les groupes environnementalistes au sujet des négociations de l'ALENA. L'administrateur de l'Agence américaine de protection de l'environnement a simultanément créé son propre comité consultatif pour les politiques commerciales, délégué des fonctionnaires auprès du bureau de la représentante des États-Unis pour le commerce et obtenu que le groupe de négociation des normes de l'ALENA soit placé sous la direction conjointe de l'Agence et de la représentante des États-Unis pour le commerce. Même si ces initiatives ont en bonne partie été inspirées par les pressions que le Congrès a exercées — il en a fait le prix que l'administration devait payer pour être autorisée, comme elle le souhaitait, à poursuivre les négociations — ce processus d'intégration mené sous la houlette des politiciens a, dans l'ensemble, été bien reçu par ceux qui élaborent les politiques commerciales américaines puisqu'ils en ont retiré des avantages.

Nombre de ces innovations devraient être étudiées de près pour déterminer s'il est possible de les transposer avec profit dans le contexte canadien. En faisant une telle évaluation, il faudra toutefois ne pas oublier que le gouvernement canadien a d'ores et déjà réalisé des progrès notablement plus importants dans l'intégration des préoccupations commerciales et environnementales aux plus hauts paliers de gouvernement, à cause de la nature même du système de conseil des ministres et de la composition des comités du Cabinet. De plus, les actuels ministres du Commerce extérieur et de l'Environnement, en

partie à cause de leur participation aux délibérations de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, ont eu des occasions de se sensibiliser à leurs impératifs mutuels, ainsi qu'à ceux de la viabilisation du développement, qui n'ont pas encore été offertes à leurs homologues américains.

L'institutionnalisation du système commercialo-environnemental international

Pour pouvoir bâtir un système commercialo-environnemental international qui reflète les intérêts et les valeurs des Canadiens, il est important de déterminer quelles sont, parmi toutes les tribunes institutionnelles internationales qui existent actuellement, celles qui sont le mieux en mesure de fournir les résultats attendus. Nombre de Canadiens ont spontanément tendance à se fier en premier lieu aux vénérables organisations multilatérales créées immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale, c'est-à-dire les Nations Unies et le GATT. On peut toutefois craindre que ces organismes qui ont traditionnellement notre faveur mais dont les possibilités d'action sont limitées par des chartes qui sont fondées sur les priorités et les connaissances scientifiques de décennies révolues, ne soient pas vraiment en mesure de s'adapter à des questions nouvelles comme celle des liens entre commerce et environnement. Dans ce cas, le Canada devrait éviter de donner libre cours à son internationalisme instinctif pour procéder plutôt à une évaluation compétitive systématique de la mesure dans laquelle les nombreuses institutions internationales qui existent maintenant sont à même de définir ce que doit être un système commercialo-environnemental moderne.

En pratique, ce système sera partiellement façonné par l'Accord de libre-échange nord-américain conclu entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.¹⁴ C'est en effet ce triangle qui, tout comme la Communauté européenne, invente et met en oeuvre un cadre pratique pour les relations commercialo-environnementales dont les autres institutions regroupant un plus grand nombre de pays ne font encore que parler. Au minimum, l'ALENA offre un moyen de mettre rapidement à l'essai de nouvelles pratiques commercialo-environnementales. Comme il regroupe en son sein deux des principales puissances commerciales du monde ainsi que l'un des systèmes politiques les plus ouverts aux considérations environnementales,

l'ALENA pourrait s'avérer une expérience d'une grande richesse qui risque de donner naissance à un système dans le cadre duquel seront abordées nombre des questions actuellement pertinentes (ainsi qu'un système qui exercera une influence politique aussi bien qu'intellectuelle sur le monde extérieur). Comme la troisième partie à l'Accord est un pays en développement dont les dirigeants politiques ont renoncé à la rhétorique stérile de la confrontation Nord-Sud qui était à la mode dans les années soixante-dix, l'ALENA fera probablement place de façon substantielle et productive aux préoccupations des pays les plus pauvres. Par conséquent, même si l'ALENA est actuellement peu populaire au Canada, rares sont ceux qui soutiennent, comme ils l'ont fait lors du débat qui a eu lieu en 1988 au sujet de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, que notre pays devrait compter sur le cadre plus largement multilatéral qu'offre le GATT plutôt que sur l'ALENA pour produire un nouveau système commercialo-environnemental.

Étant donné son caractère central, il est important que le modèle commercialo-environnemental qu'inspire l'ALENA soit adéquat mais aussi ouvert sur l'avenir. Le meilleur critère d'appréciation de l'ALENA n'est donc pas la mesure dans laquelle il tient davantage compte de l'environnement, ou fait plus pour celui-ci, que l'Accord de libre-échange canado-américain qui l'a précédé, mais plutôt à quel point le système commercialo-environnemental intégré de l'ALENA réalise l'idéal de la viabilisation du développement. Au minimum, l'accord qui pourrait être conclu devrait être examiné par les Canadiens par rapport aux principes fondamentaux de la viabilité du développement tels qu'ils ont été formulés dans le rapport Brundtland¹⁵ (et en cherchant à déterminer s'il permet de réaliser des progrès substantiels dans la mise en oeuvre de ces principes) et non pas simplement en fonction de la liste actuelle de revendications présentée par les groupes environnementalistes du Canada ou des États-Unis.

Une telle analyse vérifierait en premier lieu si l'on a inclus l'expression «viabilité du développement» dans le préambule du traité afin d'imprégner l'esprit de celui-ci de ce principe général. Même si le préambule ne contient pas de clauses exécutoires, il facilite beaucoup l'interprétation de la lettre du traité. Un principe s'impose en effet de plus en plus en droit international. Même si les tribunaux peuvent chercher à

déterminer quelle était l'intention des parties en fonction des termes employés dans l'accord, ils se pencheront également sur ce que le préambule révèle des antécédents et des objectifs du traité.¹⁶

Le mécanisme de règlement des différends retenu par l'ALENA est le deuxième point qui doit être analysé. L'administration américaine a indiqué à ses négociateurs qu'elle voulait que soient élaborés «des mécanismes de règlement des différends qui soient sensibles aux valeurs et aux programmes environnementaux».¹⁷

Pour que le processus décisionnel soit plus ouvert, transparent, équilibré et éclairé, le mécanisme de règlement des différends de l'ALENA devrait contenir une clause prévoyant une certaine forme de participation du public aux audiences du tribunal de l'Accord. Le droit de comparaître pourrait même être accordé aux individus et aux collectivités dont l'environnement ou les ressources seraient touchés par le jugement de ce tribunal.¹⁸ De plus, l'ALENA pourrait spécifier que, lorsqu'un cas présente des dimensions écologiques, l'organe qui est chargé de régler les différends devrait compter parmi ses membres des personnes spécialisées dans les questions environnementales. Idéalement, celles-ci seraient nommées non pas seulement à la discrétion du pays qui calcule que les considérations environnementales oeuvreront en sa faveur mais sur une base plus automatique et collective.

Enfin, les groupes spéciaux de l'ALENA pourraient renforcer leur capacité d'évaluer les preuves scientifiques présentées au sujet de questions environnementales et de conservation, à la fois en instituant un nouveau mécanisme de règlement des différends en la matière et en faisant appel à la Commission mixte internationale ainsi qu'à d'autres organisations environnementales conjointes présentes aux frontières nord et sud des États-Unis.

Le GATT est une autre institution internationale que le débat à propos des relations entre commerce et environnement a placée sous les feux de l'actualité. Lors de leur sommet de Londres, en juin 1991, les dirigeants des sept principales démocraties industrielles du monde et de la Communauté européenne ont déclaré qu'ils «confieraient à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) le soin de définir à quelles conditions les mesures commerciales peuvent adéquatement servir à des fins environnementales.»¹⁹ Plus

récemment, le premier ministre Mulroney a dit que «une fois que la série actuelle de négociations sur le commerce mondial du Uruguay Round serait terminée, le Canada demanderait qu'une nouvelle série centrée entre autres sur l'environnement soit tenue.»²⁰ Cette préférence apparemment donnée au GATT confirme que le Canada voit instinctivement dans cet organisme l'élément central d'un système d'échanges commerciaux multilatéraux qui a réussi à le protéger, ainsi que le reste du monde, contre des forces protectionnistes toujours puissantes, y compris celles qui se dissimulent derrière un masque environnemental. Si l'on ne voit les choses que sous l'angle commercial et économique, le GATT représente effectivement un succès théorique notable et un succès pratique certain. Pour ce qui est de faire avancer la cause de la viabilisation du développement, il a l'avantage de compter parmi ses 108 membres une forte proportion de pays en développement. Par ailleurs, à l'inverse de la plupart des accords environnementaux internationaux, il offre un mécanisme établi de règlement des différends qui a traité 207 cas et rendu 86 jugements entre 1948 et 1989. Mais, en tant qu'institution pouvant intégrer les préoccupations environnementales à sa raison d'être commerciale, et le faire en leur accordant une valeur égale, il présente plusieurs inconvénients.

Au sein de la communauté internationale, le GATT coexiste avec 127 accords environnementaux internationaux qui, dans l'ensemble, peuvent véritablement prétendre former un droit international légitime. Sur les 13 d'entre eux qui contiennent des dispositions commerciales, 3 ont été librement conclus entre des pays avant que le GATT ne soit négocié. Certains de ces accords environnementaux internationaux, et notamment la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction, comptent autant d'adhérents que le GATT. De plus, alors que ces accords environnementaux sont des conventions ou des traités internationaux dûment autorisés, le GATT, qui est devenu ce qu'il est après que l'on ait délibérément renoncé au projet d'Organisation internationale du commerce, demeure une demi-mesure historique instaurant «une relation pour l'essentielle contractuelle sans véritable reconnaissance internationale.»²¹

Le GATT même n'offre guère d'ouvertures permettant aux considérations environnementales de s'intégrer et de prendre de l'essor. Après 45 ans, le mot «environnement» ne figure

toujours nulle part dans ses statuts qui sacralisent au contraire les valeurs économiques sur la base d'un calcul qui, pour l'essentiel, néglige les coûts environnementaux en les traitant comme des effets externes. Le GATT reflète donc les priorités politiques et l'état des connaissances scientifiques en 1947 plutôt qu'en 1992. Même si l'on y a intégré de force des considérations environnementales au début des années soixante-dix, ce qui a débouché sur la création cette année-là d'un Groupe des mesures relatives à l'environnement et au commerce international, le GATT a réussi à tordre le cou immédiatement à cet embryon d'intrusion environnementale. Une autre tentative faite dans ce sens à la fin de 1990 s'est heurtée à une résistance similaire, ce qui a occasionné davantage de retard et donné naissance à un programme de travail pour les années quatre-vingt-dix qui est limité à un mandat vieux de vingt ans.

Comme organisation internationale tenue de s'adapter rapidement aux nouvelles priorités, le GATT souffre d'une extrême faiblesse dans sa gestion administrative ainsi que dans sa supervision politique, même depuis que l'on a institué, en 1990, un Mécanisme de révision des politiques commerciales. En tant qu'organisation chargée de faciliter les relations commerciales, le GATT ne prévoit aucune modalité permettant d'associer à ses travaux ordinaires les ministres de l'Environnement ou leurs fonctionnaires. Son secrétariat ne compte pas non plus beaucoup de spécialistes des questions environnementales.

De plus, les résultats auxquels le GATT a pour l'instant permis d'aboutir en matière de règlement des différends porte à croire qu'il ne lui est pas facile de tenir compte des préoccupations environnementales. Ses critiques se plaignent du fait que «sur les sept jugements du GATT mettant en jeu une interprétation de l'article XX dans des cas où des mesures avaient été prises pour des raisons environnementales, aucune de ces dernières n'a clairement survécu aux conditions hautement restrictives que le GATT impose à toute exception à ses règles entièrement économiques.²² De telles critiques doivent, bien sûr, être tempérées par la reconnaissance du fait que les États ayant subi un préjudice ont tendance à principalement soumettre au mécanisme de règlement des différends du GATT des cas où une fine couche de relations publiques environnementales enrobe un noyau dur de protectionnisme classique.

Il est beaucoup plus grave que le GATT n'ait pour l'instant pas réussi à offrir une tribune efficace à l'introduction de considérations de viabilité du développement dans le débat sur les subventions agricoles ni à brider ces dernières sur cette seule base. De la même façon, le GATT n'a que lentement défini ce qui pouvait constituer une série acceptable de subventions nationales destinées à faciliter le développement et l'introduction de produits et procédés ne nuisant pas à l'environnement.²³ Il n'a pas non plus accordé la priorité à l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires sur ce genre de produits, ce qui aurait accéléré leur diffusion à l'échelle internationale. Le GATT a peut-être eu raison de décider que ces questions seraient abordées après les négociations de l'Uruguay plutôt que dans le cadre de celles-ci à un moment où il semblait que cette série de négociations devait s'achever en 1990. Toutefois, rendu au milieu de l'année 1992, alors que la fin n'était toujours pas clairement imminente, le coût du retard a considérablement augmenté.

La conjugaison de toutes ces caractéristiques du GATT porte à penser que:

• *Premièrement*, sous sa forme actuelle, il ne devrait pas constituer la principale tribune servant à définir ou à développer un nouveau système commercialo-environnemental intégré. Comme il est le refuge par excellence des tenants de la liberté des échanges commerciaux, qu'il ne s'y exerce pas de gestion politique au plus haut niveau et que l'on n'y trouve ni sensibilité ni compétence écologiques, le GATT n'a ni la volonté ni la capacité de se charger d'une tâche d'intégration aussi cruciale.

• *Deuxièmement*, le GATT devrait donner la priorité à des tâches auxquelles il est institutionnellement bien préparé mais dont il ne s'est pas correctement occupé jusqu'à présent et qui sont importantes du point de vue de la promotion à l'échelle mondiale de formes viables de développement. Il s'agit notamment des omissions suivantes: s'attaquer au type de subventions agricoles qui sont le plus préjudiciables à l'environnement; définir le genre de subventions qui peuvent être accordées pour des produits et des procédés qui ne nuisent pas à l'environnement; réduire les barrières tarifaires et non tarifaires qui se dressent devant de tels produits et procédés.

• *Troisièmement*, il n'est actuellement pas urgent de modifier les statuts du GATT pour qu'ils tiennent mieux compte des préoccupations environnementales. Malgré les craintes

exprimées par les critiques du GATT, ce dernier et les accords environnementaux internationaux ont pour l'instant atteint un degré tolérable de «coexistence pacifique». Même si ces derniers accords contiennent des dispositions qui, à prime abord, vont à l'encontre du GATT, celui-ci n'a pour l'instant pas réagi ou été contraint de les déclarer nulles et non avenues et il a limité l'application de son mandat «anti-environnemental» à des cas où les mesures prises par un pays présentaient un caractère plus protectionniste qu'écologique. Dans des situations où le danger environnemental était clair et tangible et où la réaction environnementale a pris une forme multilatérale plutôt qu'unilatérale, par exemple au sujet de l'affaiblissement de la couche d'ozone stratosphérique ou du commerce des déchets dangereux, le GATT n'a encore rien fait. Ce n'est pas simplement parce que son secrétariat ou les États qui auraient pu lui soumettre des plaintes ont tout bonnement pris tout leur temps. Cela tient plutôt au fait que le GATT est parvenu à coexister facilement durant la majeure partie de son existence avec d'autres systèmes commerciaux plus restrictifs, discriminatoires et loin d'être pleinement multilatéraux à chaque fois que la menace était tout aussi claire.²⁴ Il est donc tout à fait possible, durant encore un certain temps du moins, de laisser le GATT imposer sa discipline sur son terrain de prédilection des relations commerciales normales ne menaçant pas l'environnement afin qu'il définisse dans quels domaines des valeurs qui ne sont pas enchâssées dans ses articles revêtent une importance supérieure et qu'il interprète ses règles conformément à cette réalité politique. Cela débouchera peut-être à l'avenir, à l'occasion de différends potentiels, sur des raisonnements juridiques particulièrement tortueux mais il s'agit là d'un prix qui paraît acceptable. De plus, ce genre de pause donnerait le temps de mieux évaluer quelles sont, parmi celles que la dernière génération d'accords environnementaux internationaux a fait apparaître, les mesures à caractère commercial qui atteignent efficacement leurs objectifs environnementaux, et ce, à un prix économique raisonnable.

• *Quatrièmement*, dans le cadre de ce régime de «coexistence pacifique», ceux qui appliquent la réglementation commerciale d'un côté et, de l'autre, ceux qui élaborent et mettent en oeuvre des accords environnementaux internationaux devraient faire un véritable effort pour respecter le noyau sacré des préoccupations de l'autre camp afin d'éviter des heurts inutiles.²⁵

Les gens qui négocient les accords environnementaux et formulent les règles qu'ils contiennent devraient essayer de déterminer comment ils peuvent codifier et appliquer leurs mesures commerciales tout en respectant les principes du GATT, comme la Suède l'a fait en utilisant sur une base non discriminatoire les dispositions commerciales du Protocole de Montréal. Ceux qui négocient les accords commerciaux, quant à eux, peuvent tenter d'établir s'il est concrètement possible de mettre les principes actuels du GATT en oeuvre de façon plus souple et plus générale lorsque des valeurs environnementales légitimes sont en jeu.

Il faut aussi trouver une tribune qui permet de mettre au point un système commercialo-environnemental fonctionnant à un palier supérieur. À cet égard, l'OCDE présente plusieurs solides avantages:

- l'organisation bénéficie d'une supervision ministérielle régulière, ce qui lui donne la souplesse nécessaire pour s'adapter aux nouvelles questions et priorités de la scène internationale;

- elle met régulièrement en jeu des intérêts et des compétences économiques et environnementales, et ce, jusqu'au palier ministériel;

- elle compte au sein de son secrétariat un certain nombre de spécialistes des questions environnementales;

- elle est respectée parce qu'elle est dans le passé parvenue, notamment en se faisant la championne du principe du «pollueur-payeur», à injecter des préoccupations environnementales dans le système économique international.

À prime abord, l'OCDE peut donner l'impression de n'être rien d'autre qu'un cercle fermé de gens riches. L'organisation présente toutefois des caractéristiques intéressantes dont on pourrait tirer profit. Elle compte parmi ses membres des pays de la plupart des régions de la planète et tous ceux qui sont à l'avant-garde des échanges commerciaux en font partie. Elle a depuis longtemps pris des dispositions pour que les représentants des milieux d'affaires et syndicaux participent à ses travaux. Elle pourrait poursuivre cet effort de large représentativité, dans le cadre de ses travaux sur le commerce et l'environnement, en les associant plus étroitement à ceux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), où les pays en développement dominent.²⁶ L'expansion du rôle que les organisations environnementales non gouvernementales jouent dans les

activités de l'OCDE, peut-être sur des bases rappelant celles qui ont servi à faire participer les milieux d'affaires et les syndicats, pourrait déboucher sur plus d'ouverture dans le processus décisionnel tout en renforçant la compétence environnementale de l'OCDE. Même si l'on s'expose à des coûts réels en invitant tous les pays à suivre l'exemple des États-Unis et à donner aux représentants des organisations environnementales non gouvernementales un statut d'observateurs au sein de leur délégation nationale auprès de l'OCDE durant les délibérations qui portent sur le commerce et l'environnement, les avantages que les États-Unis en ont retirés justifient que d'autres grands pays étudient la possibilité de procéder de la même façon.

La contribution de l'OCDE à l'instauration du nouveau système commercialo-environnemental devra être guidée par des dirigeants politiques et, en définitive, par les chefs d'État et de gouvernement qui, seuls, ont la responsabilité de faire en sorte que les préoccupations commerciales et environnementales soient intégrées et adéquatement équilibrées au sein de leurs gouvernements respectifs. Ils sont en effet les seuls à pouvoir redresser les déséquilibres hérités du passé entre des ministères du Commerce solidement implantés de longue date et des ministères de l'Environnement plus fraîchement établis et à pouvoir déclarer que les impératifs de la protection environnementale doivent recevoir une plus grande attention et être plus étroitement intégrés à ceux de la croissance économique de façon à ce qu'ils se renforcent mutuellement.

Le sommet annuel des sept principales démocraties industrielles et de la Communauté européenne offre une bonne occasion de faire preuve d'un tel leadership collectif dans le domaine des relations entre le commerce et l'environnement. Les participants ont en effet la haute main sur une proportion majoritaire des capacités pertinentes de la communauté internationale dans le domaine économique et ont à leur disposition toute une gamme de moyens dans le domaine environnemental. Comme ce club ne compte que huit membres qui présentent tous des caractéristiques politiques et économiques similaires et qui sont tous représentés par des chefs de gouvernement ou d'État, il est bien mieux placé pour réaliser rapidement un accord que des organismes plus représentatifs, plus diversifiés et gérés de façon plus bureaucratique. De plus, comme les États-Unis ne représentent

qu'une minorité des capacités du G-7, il est probable que les systèmes issus de ce dernier imposeraient des limites efficaces à l'action unilatérale des États-Unis dans ce domaine au lieu d'être assimilables à une simple légitimation collective.

La portée du programme commercialo-environnemental du G-7 et les orientations qu'il a fournies pour concilier les deux aspects portent à croire qu'il s'agit d'une tribune qui pourrait productivement imprimer au plus haut niveau des orientations au sujet de ce que doit être le nouveau système commercialo-environnemental.²⁷ De plus, le fait que le Canada participe de plein droit au sommet du G-7 et aux activités de ses organismes apparentés ainsi que les positions novatrices que le pays a dans le passé adoptées à l'intérieur de ce cadre au sujet des questions environnementales font du G-7 une tribune où les intérêts canadiens peuvent être défendus avec une efficacité particulière. Toutefois, pour donner sa pleine mesure à cette tribune, il serait souhaitable d'institutionnaliser les réunions que les ministres de l'Environnement du G-7 ont récemment commencé à tenir et aussi de lier plus étroitement leur action à celle de leurs collègues des ministères du Commerce et à celle des chefs d'État et de gouvernement eux-mêmes.²⁸

Notes

1. Les études initiales sur le sujet, du point de vue canadien, sont: ST PIERRE, ANTOINE (1991). *Impact of Environmental Measures on International Trade* - Rapport 76-91-E (Ottawa: Conference Board du Canada); HART, MICHAEL ET GERA, SUSHMA (1992). «Trade and the Environment: Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?» Document préparé pour la conférence du Canada-United States Law Institute «Law and Economics of Environmental Regulation in the Canada/US Context», Cleveland, Ohio, 24-26 avril; articles présentés à la conférence du Centre de droit et politique commerciale et de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa sur le commerce international et le développement durable, le 14 mai 1992.
2. L'expression est de Michael Hart - voir HART, MICHAEL ET GERA, SUSHMA (1992), *op cit.*
3. GATT (1992). *International Trade 90-91*, vol. 1 (Genève), p.11. Par suite des effets temporaires de la récession, le rang du

Canada en ce qui a trait au commerce de produits est passé à 8 en 1990. L'admission de la Russie au sein du FMI au printemps 1992, avec une quote-part relative au 8^e rang, juste derrière le Canada, qui occupe le 7^e rang, a confirmé la position économique globale du Canada.

4. Par exemple, le Canada possède 9% des ressources renouvelables en eau du monde et 10% des forêts du globe, et il assume 20% des exportations de produits forestiers du monde. Il se classe premier dans le monde en ce qui a trait à la production de papier journal, deuxième pour la production de pâte et troisième pour la production de sciage de résineux. Il est également le troisième plus grand producteur de minéraux au monde. (Sources: ENVIRONNEMENT CANADA (1990). *Le Plan Vert : Un Défi National*; CHAMBRE DES COMMUNES (1990). «Les forêts du Canada, le rôle du fédéral» - Rapport du comité directeur sur les forêts et les pêches (Ottawa), novembre, p. 2.

5. HOLMES, JOHN ET KIRTON, JOHN (EDS) (1988). *Canada and the New Internationalism* (Toronto: Canadian Institute of International Affairs).

6. Dans le cas des États-Unis, le travail de la Coalition canadienne contre les pluies acides et de la Commission mixte internationale est instructif. Au sujet de la CMI, voir SPENCER, ROBERT, KIRTON, JOHN ET NOSSAL, KIM (EDS) (1982). *The International Joint Commission Seventy Years On* (Toronto: University of Toronto Centre for International Studies).

7. L'opinion internationale actuelle sur ces questions, telle qu'énoncée dans le principe 12 de la Déclaration de Rio, est la suivante:

«Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontaliers ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international.»

8. Dans le cas du thon et du dauphin, le groupe spécial du GATT a conclu que les dispositions d'étiquetage des produits du thon comme «inoffensifs pour le dauphin» prévues dans la *Dolphin Protection Consumer Information Act* (DPCIA) n'entraient pas en contradiction avec le GATT. Les règles étasuniennes d'étiquetage visant le thon pris dans le Pacifique est-tropical s'appliquaient à tous les pays dont les navires pêchaient dans cette zone géographique. Il n'y avait donc pas de distinction entre les produits provenant du Mexique et ceux provenant d'autres pays. Pour des exemples du puissant effet de l'action volontaire de consommateurs informés en faveur de la protection de l'environnement, voir BENEDICT, RICHARD ELLIOT (1991), *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet* (Cambridge, Mass: Harvard University Press), pp.27-28, qui relate ce qui suit:

[Traduction] «Même avant l'interdiction des aérosols en 1978, le marché américain des bombes à aérosol avait chuté presque des deux tiers, parce que les consommateurs américains agissaient sous l'impulsion de leurs préoccupations environnementales.»

9. En ce qui a trait au Mexique, le gouvernement du Canada et Northern Telecom ont fait un début prometteur à cet égard.

10. La préoccupation que les pays continuent d'entretenir à l'égard des formalités de la souveraineté, même dans un monde d'interdépendance de plus en plus serrée, a récemment été réaffirmée dans le principe 2 de la Déclaration de Rio:

«Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement [...]»

11. La Food and Drug Administration américaine a le droit d'inspecter les installations de transformation des aliments à l'étranger afin d'en évaluer la conformité aux normes et règlements étasuniens si les aliments sont destinés à être exportés aux États-Unis. Dans certains cas, comme dans ceux des déchets dangereux ou des CFC, lorsque le produit, le traitement ou la pollution présentent clairement un danger pour la sécurité des humains, des animaux ou des végétaux, on ne se rapporte pas à la loi commerciale habituelle, mais aux nombreux régimes qui existent dans le domaine de la sécurité.

Par exemple, l'Agence internationale de l'énergie atomique a depuis longtemps le droit d'inspecter les installations nucléaires dans les pays membres. Voir HILZ, CHRISOPH (1992), *The International Toxic Waste Trade* (New York: Van Nostrand Reinhold).

12. MUNTON, DON ET KIRTON, JOHN (1987). «The Manhattan Voyages and their Aftermath», dans GRIFFITHS, FRANKLYN (ED), *Politics of the Northwest Passage* (Montreal: McGill-Queen's University Press), pp.67-97.

13. Les ministères des Affaires extérieures, de l'Environnement, des Finances, celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ceux des Pêches et des Forêts et celui de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

14. Pour des renseignements généraux sur l'ALENA et ses dimensions environnementales, voir HUFBAUER, GARY CLYDE ET SCHOTT, JEFFREY (1992), *North American Free Trade: Issues and Recommendations* (Washington, DC: Institute for International Economics), en particulier le chapitre 7. Voir aussi MORICI, PETER (1992), «Free Trade with Mexico», *Foreign Policy* 87 (été), pp.88-104.

15. COMMISSION MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT (1987). *Notre avenir à tous* (Montréal: Éditions du Fleuve). Pour des indications sur la façon dont cette évaluation pourrait être faite, voir RICHARDSON, SARAH (1991), *Sustainable Development and Canada's Bilateral Treaties*, document de travail établi pour le comité de la politique étrangère de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.

16. KINDRED, HUGH M (GEN ED) (1987). *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada* (4^e éd.) (Canada: Emond Montgomery Publications Ltd), p.160.

17. USTR (1991). «Review of US-Mexico Environmental Issues», établi par l'équipe spéciale inter-organisations coordonnée par le bureau du représentant américain pour les questions commerciales (USTR) (Washington, DC), oct., p.198. La question est compliquée par le fait des disparités entre le régime juridique du Mexique et ceux des États-Unis et du Canada.

18. La proposition a été présentée dans le contexte du GATT par Charles Arden-Clarke dans ARDEN-CLARKE, CHARLES (1991), «The General Agreement on Tariffs and Trade, Environmental Protection and Sustainable Development», document de travail du Fonds mondial pour la nature (Genève: Fonds mondial pour la nature), juin.

19. SOMMET DE LONDRES (1991). «Déclaration économique: construire un partenariat mondial», par.15.

20. CANADA, CABINET DU PREMIER MINISTRE (1992). «Notes pour une allocution du Premier ministre Brian Mulroney, Semaine de l'Environnement, Musée canadien des civilisations, Hull (Québec), 1^{er} juin 1992».

21. ELWELL, CHRISTINE (1992). «On the Use of the Trade System to Deliver Environmental Objectives». Notes pour une intervention à la Septième Conférence annuelle sur le Canada et le commerce international intitulée «Commerce international et développement durable», du Centre de droit et politique commerciale et de la Faculté de droit à l'Université d'Ottawa, Ottawa, 14 mai 1992, p. 6. Cette communication doit être publiée dans les actes de la Conférence.

H

Contexte

22

Le commerce, l'environnement et la compétitivité:

survol de la question

Sarah Richardson

Sarah Richardson est avocate et consultante. Elle détient un baccalauréat spécialisé en relations internationales de la University of Toronto, un baccalauréat en droit de la Dalhousie University de Halifax ainsi qu'une maîtrise en droit de la Columbia University de New York. Elle a travaillé comme consultante à Ottawa et elle est l'auteure du rapport intitulé «Le développement durable et les traités bilatéraux du Canada», un document de travail préparé à l'intention du comité de politique étrangère de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Ottawa: 1990). Elle est actuellement employée par la Commission des évaluations environnementales du ministère de l'Environnement de l'Ontario.

Introduction

Au cours des cinq dernières années, à mesure que les questions environnementales se sont mises à occuper de plus en plus de place dans l'esprit des citoyens et des politiciens, un intérêt croissant a été accordé aux liens qui unissent protection de l'environnement et commerce international. Au palier international, notamment, de nombreuses craintes sont maintenant exprimées au sujet des diverses manières dont les initiatives environnementales de chaque État, qu'elles soient prises de façon unilatérale ou dans un cadre multilatéral, peuvent restreindre ou fausser les exportations et les importations.

Réciproquement, le fait que l'on prête de plus en plus attention aux questions environnementales a amené à s'intéresser aussi aux nombreuses répercussions que les politiques commerciales peuvent avoir sur l'environnement et, de façon plus large, aux perspectives de viabilisation du développement. Étant donné l'importance que revêt le commerce extérieur pour les écosystèmes et les économies du Canada et du reste du monde, il est crucial que, dans ce pays, les décideurs, les exportateurs,

les groupes environnementalistes et tous les autres intervenants aient une idée plus claire des multiples liens qui, aux échelons national et international, unissent les politiques et les pratiques commerciales et environnementales. Il est d'autant plus essentiel d'arriver à mieux comprendre la question que le Canada et d'autres gouvernements s'apprêtent à traduire en pratique les résultats de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui a eu lieu au Brésil, en juin 1992, et à s'en servir comme base de référence.

Le chapitre qui suit fournit un aperçu descriptif factuel de cette importante question d'actualité internationale. On y trouvera des informations de base sur les problèmes fondamentaux auxquels le Canada se trouve confronté dans le cadre de la relation complexe qui unit commerce et environnement et du contexte plus large des craintes exprimées au sujet de la compétitivité et de la viabilité du développement. Il n'est certainement pas exhaustif mais il devrait permettre de lancer un débat ouvert et permanent à propos d'une question qui évolue rapidement.

La première partie passe en revue, en termes généraux, les principales relations qui unissent les politiques et les pratiques commerciales et environnementales ainsi que les points qui dominent l'actualité internationale dans ce domaine.

La deuxième partie analyse les défis qu'une sensibilité du public aux problèmes environnementaux accrue pose aux grandes industries exportatrices du Canada, au pays comme à l'étranger, ainsi que les menaces et les perspectives qu'ils recèlent.

La troisième partie explore la façon dont les questions commerciales et environnementales ont fusionné dans le cadre de l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis et dont elles seront vraisemblablement abordées lors de la négociation d'un accord qui serait élargi au Mexique.

La quatrième partie examine comment la Communauté européenne a intégré les préoccupations commerciales et environnementales et les conséquences que cela peut avoir pour les entreprises canadiennes qui exportent vers l'Europe.

Enfin, la dernière partie traite de la relation entre commerce et environnement à l'intérieur des tribunes qu'offrent de grandes institutions multilatérales et plurilatérales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le Groupe des sept principales démocraties industrielles et la Communauté européenne et enfin les Nations Unies.

La relation entre commerce et environnement

L'incidence des mesures de protection de l'environnement sur le commerce

Les mesures nationales

Les gouvernements nationaux mettent généralement en oeuvre leurs politiques de protection de l'environnement par l'intermédiaire d'une réglementation unilatérale. Celle-ci peut avoir une incidence directe sur le commerce, par exemple lorsque des importations ou des exportations sont interdites à cause, directement ou indirectement, de raisons environnementales. Elle peut aussi avoir des effets indirects sur la concurrence internationale en accroissant les coûts ou en créant de nouveaux, en érigeant des barrières aux frontières ou en fixant des normes de produits ou même de procédés qui ont des effets différentiels.

La réglementation environnementale peut fausser les échanges commerciaux en faisant varier le coût du respect des règles, ce qui peut modifier la compétitivité relative des industries et des entreprises sur la scène commerciale internationale. Les règlements peuvent aussi constituer des «cibles mouvantes» puisque, dès que l'industrie s'y conforme, les gouvernements introduisent de nouvelles normes coûteuses qui peuvent compromettre davantage la compétitivité d'une société à l'échelle internationale.

Cette compétitivité dépend aussi des instruments économiques qui sont utilisés pour mettre en application les politiques environnementales: abattements fiscaux, systèmes de consigne ou permis échangeables peuvent, dans la pratique sinon dans l'intention, restreindre l'accès des producteurs étrangers au marché national. Le recours de plus en plus fréquent à l'étiquetage pour indiquer la qualité environnementale des produits pourrait aussi avoir une incidence sur le commerce; certains pays pourraient chercher à ériger des barrières non tarifaires qui privilégient les produits nationaux par rapport aux produits importés concurrents en utilisant à cette fin un programme par ailleurs respectable qui consiste à élaborer des normes au sujet des produits «écologiques». Les systèmes d'étiquetage pourraient aussi influencer sur les habitudes de consommation, et donc sur les échanges commerciaux, à mesure que les consommateurs deviennent plus sensibles aux questions environnementales et manifestent une préférence accrue pour des produits qu'ils perçoivent comme «écologiques», que ceux-ci

soient importés ou produits à l'échelon national. De plus, l'éco-étiquetage pourrait se faire sur la base de critères d'analyse ou d'homologation des produits auxquels il serait coûteux de satisfaire pour les entreprises étrangères, surtout parce que la concurrence qui règne à l'échelle mondiale limite la mesure dans laquelle de telles augmentations de coûts peuvent être répercutées sur le consommateur.

Cette inquiétude au sujet de la compétitivité relative d'un pays sur les marchés mondiaux prend de nouvelles dimensions lorsqu'elle est transposée à l'échelle des relations commerciales Nord-Sud. Dans le monde industrialisé, la protection de l'environnement est devenue une question qui exige une attention immédiate. Elle engendre des coûts puisque l'industrie doit satisfaire à la réglementation concernant ses déchets, la propreté de l'air et de l'eau, la santé et la sécurité et autres exigences à caractère environnemental que la loi impose. Au fil du temps, cette accumulation de coûts peut rendre les entreprises des pays du Nord moins compétitives par rapport à leurs homologues des pays en développement.

Pour l'instant, on a souvent l'impression que les entreprises de ceux-ci disposent d'un avantage indu sur le plan des échanges internationaux parce qu'elles n'ont pas à se plier dans ces pays à des normes environnementales aussi strictes ou aussi coûteuses. Les pays du Nord craignent donc de perdre à la fois des marchés d'exportation et des marchés nationaux. Cette crainte limite la capacité qu'ont les entreprises à répercuter sur leurs clients l'intégralité des coûts des exigences environnementales. Elle amène aussi l'industrie du Nord à réclamer que l'on «égalise les règles du jeu» en ce qui concerne les questions environnementales.

Le débat qui fait actuellement rage au sujet de l'Accord de libre-échange que le Canada, les États-Unis et le Mexique négocient a mis en lumière la menace potentielle que représente ce que l'on appelle les «havres de pollution». Il s'agit des pays en développement où règne le laxisme en matière de normes de protection de l'environnement, d'hygiène et de sécurité publiques et aussi de conditions de travail et qui peuvent donc attirer des investissements au détriment d'autres pays où les normes sont plus strictes, puisqu'ils fournissent une base d'exportation moins coûteuse permettant de faire concurrence aux producteurs qui n'ont pas quitté les pays où les normes sont plus rigoureuses et les coûts plus élevés.

De l'autre côté de la barrière Nord-Sud, nombre de pays en développement craignent que les restrictions imposées pour des raisons environnementales, de santé et de conservation dans les pays industrialisés soient utilisées pour limiter les exportations à destination de ces marchés lucratifs. À leurs yeux, la question fondamentale à laquelle il faut répondre est la suivante: les pays industrialisés devraient-ils appliquer aux importations provenant des pays en développement les mêmes normes qu'à leurs produits et procédés nationaux. Les pays en développement soutiennent que, ce faisant, le Nord impose tout simplement ses propres préférences écologiques à d'autres pays et se sert de conditions et de restrictions commerciales comme de prérequis à l'accès à ses marchés.

La plus répandue de toutes les mesures commerciales unilatérales est peut-être l'interdiction de l'importation d'un produit. De telles interdictions, qui sont généralement décrétées au nom d'une cause environnementale, trouvent souvent leur origine dans les pressions qu'ont exercées les consommateurs ou certaines entreprises. L'industrie canadienne a déjà fait les frais de ce genre de pratiques et la chose pourrait se reproduire. Au début des années quatre-vingt, par exemple, la chasse au phoque à des fins commerciales a complètement cessé sur la côte est quand le Parlement européen a interdit l'importation de peaux de phoque sous la poussée des consommateurs (qui s'est traduite par une tentative de boycott des produits canadiens fabriqués à partir de phoques) et des fortes pressions qu'ont exercées les environnementalistes et d'autres groupes. Par ailleurs, en 1989, les États-Unis ont interdit les importations d'amiante, ce qui a conduit l'industrie canadienne de l'amiante à opérer un repli radical.¹

Plus récemment, les États-Unis ont interdit les importations de thon mexicain sur leur territoire parce que les méthodes employées par les pêcheurs mexicains tuaient plus de dauphins que la loi américaine ne l'autorise. Les producteurs de boeuf américains ont également demandé que des restrictions soient imposées sur les importations de viande en provenance du Brésil en avançant que les producteurs brésiliens encouragent la destruction des forêts tropicales. Certains pays de l'OCDE n'acceptent les importations de bois d'oeuvre tropical provenant de pays en développement que s'il est bien établi que ces derniers ont adopté des programmes adéquats de gestion de leurs forêts. Les exportateurs de bois tropicaux, pour leur part,

craignent les répercussions du maintien du boycott du bois tropical qu'un certain nombre de villes européennes ont décrété sous la pression de groupes environnementaux. Les pays en développement ont peur que de telles restrictions se transforment bientôt en politiques nationales dans les pays où les organisations non gouvernementales exercent beaucoup d'influence et où des campagnes de sensibilisation du public à ce problème environnemental ont été lancées. Une interdiction qui ne serait pas accompagnée d'une forme ou d'une autre de compensation aurait des conséquences désastreuses pour les pays d'Asie du Sud-Est dont l'économie dépend fortement des exportations de bois d'oeuvre.

Les entreprises canadiennes craignent en ce qui les concerne davantage qu'en l'absence de normes internationalement reconnues, ce soit le manque d'homogénéité des normes adoptées par les nations commerçantes qui empêche la libéralisation des échanges. Elles s'inquiètent aussi du fait que, lorsqu'ils fixent des normes, les pays ne calculent pas tous de la même façon le degré de risque pour l'environnement qui est acceptable.

Le progrès technologique a par ailleurs fait qu'il est maintenant possible de déceler la présence de très faibles quantités de certaines substances. Dans certains cas, il peut y avoir un «seuil sécuritaire» reconnu en dessous duquel on estime que ces substances sont sans danger pour l'environnement; il n'y alors rien à gagner à adopter des règlements qui spécifient un seuil inférieur. D'autres substances, par contre, sont nuisibles à l'environnement à n'importe quelle concentration et une augmentation donnée de celle-ci entraînera un préjudice proportionnel, indépendamment du niveau de pollution ambiante. Dans ces cas-là, on retire un avantage égal d'une réduction supplémentaire de la pollution, et ce, quel que soit le niveau de celle-ci.

Les indications scientifiques et autres à partir desquelles les pays devraient effectuer de tels calculs soulèvent des problèmes supplémentaires. La controverse qui a opposé la CE et les États-Unis au sujet des hormones présentes dans la viande de bovins concernaient la justification scientifique d'une mesure ayant des répercussions commerciales. Les négociations de l'Uruguay sur le commerce multilatéral ont également soulevé, en ce qui concerne les mesures sanitaires et d'hygiène, le problème de la légitimité des normes qui se fondent sur des considérations non scientifiques (généralement sociales).

Il est très difficile aux pays qui en subissent les conséquences de faire quelque chose pour contrer des mesures unilatérales. Tous les États affirment avoir le droit souverain de réglementer leurs propres affaires, y compris celui de promulguer, s'ils l'estiment nécessaire et si les conditions locales le justifient, des règlements pour protéger l'environnement. Lorsque la réglementation nationale d'un pays freine le libre-échange des marchandises, le GATT peut difficilement intervenir parce qu'il a adopté des principes d'uniformité d'application et de traitement national similaire qui font, en pratique, que tant qu'un pays adopte des règlements qui s'appliquent de la même façon aux produits nationaux et étrangers, le GATT ne peut s'y opposer. De plus, le GATT ne prévoit pas explicitement de mécanismes permettant de résoudre la question des barrières non tarifaires environnementales.

Même si le Code de la normalisation de 1979 aborde la question des normes environnementales, il n'a pas été utilisé dans le cadre des différends mettant en jeu des problèmes environnementaux et, de toute façon, il présente nombre de lacunes sur le plan du fond comme sur celui des procédures. De plus, le Code de la normalisation ne peut être appliqué tant que le plaignant ne décide pas d'y assujettir le différend or, dans bien des cas, il préfère plutôt soumettre sa plainte au GATT.

Les accords internationaux

Comme nombre de problèmes environnementaux présentent des dimensions régionales et planétaires, les pays ont de plus en plus tendance à harmoniser directement leurs méthodes de protection de l'environnement en négociant des accords internationaux.² Entre autres raisons, des dispositions commerciales sont incorporées aux accords environnementaux à cause du problème des «abstentionnistes», c'est-à-dire des pays qui tirent avantage des accords que signent les autres mais qui n'en subissent ni les coûts, ni les obligations puisqu'ils n'y sont pas partie.

L'accord multilatéral contenant les dispositions commerciales qui ont le plus de répercussions est le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Ce protocole, qui a été négocié en 1987 puis profondément remanié en 1990, réglemente la production et la «consommation» des chlorofluorocarbures (CFC) et d'autres substances qui attaquent la couche d'ozone. Il utilise largement les instruments

commerciaux pour contraindre les États à observer ses dispositions et faciliter l'application de celles-ci. L'article 4 du Protocole porte sur les échanges commerciaux avec des pays qui ne l'ont pas signé. Le 1^{er} paragraphe de cet article impose aux signataires d'interdire tout commerce de CFC et autres substances mentionnées dans le Protocole avec des pays qui n'ont pas signé celui-ci. Les paragraphes 3 et 4 du même article menacent de restreindre à l'avenir les échanges de produits contenant les substances chimiques réglementées ou qui ont été fabriqués en utilisant celles-ci. Ces dispositions pourraient très bien être incompatibles avec les principes de traitement national et de la nation la plus favorisée contenus dans le GATT.

Il semble que les négociateurs aient étudié les clauses de l'article 4 afin de déterminer dans quelle mesure elles étaient conformes aux dispositions du GATT.³ Ils ont examiné le préambule de l'article XX du GATT et ont conclu que l'article 4 du Protocole de Montréal répond à ses exigences parce que les conditions régnant dans les pays n'ayant pas signé le Protocole sont en fait différentes de celles que l'on retrouve dans les pays qui sont parties à celui-ci et qui ont tous assumé des obligations notables portant sur nombre d'années.

Toutefois, même si l'article 4 du Protocole de Montréal répond aux deux critères indiqués dans le préambule de l'article XX du GATT (que les mesures prises n'entraînent pas une discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les conditions sont les mêmes et que les mesures ne constituent pas une entrave déguisée au commerce international), il doit encore se conformer à l'une des exceptions spécifiques qu'indiquent les paragraphes (a) à (j) de l'article XX. Le Protocole sera probablement défendu sur la base du paragraphe (b), qui dispense les pays des obligations qu'ils ont contractées dans le cadre du GATT si les mesures qu'ils prennent sont nécessaires à la protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou végétale. Toutefois, les groupes spéciaux du GATT ont interprété de façon stricte le terme «nécessaire» comme signifiant que la politique ne peut être mise en oeuvre par l'intermédiaire d'une autre méthode acceptable aux yeux du GATT. Dans le cas du Protocole de Montréal, il semble que la politique de protection de l'ozone puisse être mise à effet d'une façon qui ne va pas à l'encontre du principe de la nation la plus favorisée.

Mais, que les dispositions commerciales du Protocole de

Montréal soient ou non acceptables dans le cadre du GATT, il semble qu'elles permettent d'aborder efficacement le problème des abstentionnistes. Elles pourraient donc inciter les pays à inclure des mesures similaires dans d'autres accords environnementaux, et notamment dans la convention-cadre sur le changement climatique («réchauffement du globe») de juin 1992.

La Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontière de déchets dangereux et de leur élimination est un autre accord multilatéral récent qui inclus d'importantes dispositions commerciales. Parce qu'elles visent à restreindre le transport transfrontalier de déchets dangereux et autres, cette convention impose explicitement des restrictions aux importations et aux exportations en obligeant les pays signataires à ne faire le commerce de déchets qu'avec d'autres parties à l'accord ou des pays avec lesquels a été conclu un traité bilatéral conforme à la Convention de Bâle. Potentiellement, celle-ci pourrait avoir des effets encore plus prononcés sur les échanges commerciaux puisque les signataires devront mettre en place des systèmes administratifs lourds et coûteux pour appliquer sur leur territoire des lois qui exigent qu'un contrôle soit exercé sur le transport des matières dangereuses. La Convention stipule en effet que les mouvements transfrontaliers de déchets devraient faire l'objet d'une notification écrite préalable accompagnée de renseignements détaillés, qui devra être acceptée par le pays de destination, et être couverts par une forte assurance. De plus, les déchets dangereux devront être transportés par une compagnie spécialisée, une exigence qui accroît considérablement les coûts de transport.

Les dispositions de la Convention de Bâle préoccupent tout particulièrement des industries comme la sidérurgie, qui pratique énormément le recyclage. Au Canada, la loi adoptée pour exécuter la Convention de Bâle a donné aux «déchets dangereux» une définition suffisamment vague pour qu'elle englobe des matières recyclables comme la ferraille et autres métaux de récupération. Les méthodes et exigences très strictes de la Convention de Bâle pourraient rendre le respect de ses dispositions si coûteux que de nombreuses entreprises seraient contraintes d'abandonner le marché ou incitées à se réimplanter aux États-Unis, où elles peuvent se procurer les matériaux qu'elles recyclent sans s'exposer aux problèmes et aux coûts que suppose leur transport au delà de la frontière. Le gouvernement

du Canada a depuis lors consulté l'industrie afin d'essayer de définir plus clairement la nature des «déchets dangereux» dans ses règlements. Il serait possible d'échapper à ce problème en assujettissant les produits destinés au recyclage à un autre accord international que la Convention de Bâle et l'OCDE explore donc actuellement cette formule. La gestion efficace des déchets, qu'ils franchissent ou non une frontière, constitue l'objectif ultime.

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction est un troisième accord international qui prévoit le recours à des mesures commerciales. L'article VIII de cette convention impose aux signataires de celle-ci d'en faire respecter les dispositions et de ne pas faire commerce des espèces mentionnées sur la liste qu'elle contient. La Convention précise que les pays signataires peuvent faire respecter ses dispositions par des sanctions commerciales. Les modalités d'application de celles-ci ne sont toutefois pas aussi sévères que celles du Protocole de Montréal. Les signataires peuvent se dispenser eux-mêmes des clauses qui concernent une espèce à propos de laquelle ils ont formulé des réserves au moment de la signature. La Convention limite cependant le commerce des espèces menacées dont il existe des populations en dehors des frontières d'un pays signataire, ce qui étend son application à des nations qui ne sont pas parties à cette convention.

Les pays en développement peuvent avoir l'impression que les accords internationaux qu'inspirent les politiques environnementales des États du Nord constituent en fait des initiatives prises contre le Sud de façon concertée. Le Protocole de Montréal et les mesures qui sont prises à l'échelle internationale pour atténuer le problème du réchauffement du climat, dans le cadre desquelles des sanctions commerciales pourraient aussi être infligées aux pays qui ne respectent pas ces accords, éveillent les inquiétudes des pays en développement; ceux-ci ont peur que de telles mesures freinent les programmes ambitieux qu'ils ont conçus pour accroître leur production d'électricité et donner de l'expansion à leur industrie. Certains pays du Sud craignent aussi que la convention internationale sur les forêts que l'on se propose d'adopter empêche les pays en développement d'utiliser pleinement leurs ressources en bois tropicaux.

Que les sanctions commerciales imposées par les accords

internationaux violent ou non le principe de «la nation la plus favorisée», les pays en développement veulent que des transferts de technologie et des ressources supplémentaires leur soient offerts afin de les aider à réduire leur dépendance à l'égard des combustibles fossiles, à préserver leur biodiversité et à reboiser de vastes régions des Tropiques. Pour parvenir à instaurer à long terme des formes viables de développement, il est fort possible que l'on doive profondément modifier les circuits d'échanges commerciaux afin de les rendre plus équitables et plus conformes aux impératifs environnementaux.

Comment le Canada devrait-il réagir face au renforcement de la tendance, au sein des marchés vers lesquels il exporte traditionnellement, à une plus grande sensibilité aux problèmes environnementaux et au recours à des moyens législatifs pour résoudre ceux-ci? Et quelle position devrait-il adopter au sujet de l'inclusion de plus en plus fréquente de dispositions commerciales dans les accords environnementaux internationaux?

Face à cela, il est tout d'abord possible de s'appuyer sur le droit commercial international, tel qu'il est représenté dans le GATT, pour combattre les mesures unilatérales, discriminatoires et anticommerciales que le nouvel activisme environnemental amène à prendre.

On peut aussi réclamer que le droit international soit révisé de manière à ce qu'il tienne mieux compte des nouvelles préoccupations environnementales tout en demandant que les moyens à caractère commercial qui sont utilisés pour protéger l'environnement soient strictement proportionnels aux fins légitimes qui sont recherchées, qu'ils gênent le moins possible l'industrie et qu'ils s'écartent aussi peu que possible des principes bien établis du droit commercial.

On peut enfin assouplir des principes vieillissants de souveraineté nationale ainsi que des règles commerciales conçues voilà près d'un demi-siècle et s'adapter à celles des normes environnementales qui ne constituent pas simplement un masque moderne dont s'affuble le même vieux protectionnisme. À cet égard, le gouvernement du Canada devra se souvenir qu'il y aura des gagnants et des perdants dans le secteur privé: même si les mesures de protection de l'environnement peuvent menacer un secteur ou une société, d'autres peuvent très bien saisir l'occasion de mettre au point des produits et des procédés plus écologiques et se tailler en

conséquence une place sur de nouveaux marchés. En fait, les entreprises et les secteurs qui peuvent et veulent aller au delà des exigences minimum des politiques publiques pourraient bien en tirer profit puisqu'ils n'auront pas à constamment moderniser leurs techniques pour satisfaire, dans leur pays comme à l'étranger, à de nouvelles normes toujours plus rigoureuses.

L'incidence du commerce sur l'environnement et la viabilité du développement

Si l'on est prêt à remettre en question le caractère sacré de l'actuel système d'échanges internationaux, on est conduit à admettre qu'il a eu des effets préjudiciables sur l'environnement planétaire. De façon générale, la libéralisation des échanges a joué un rôle positif important en renforçant l'efficacité et en produisant des richesses. Il a donc de ce fait fait progresser des valeurs environnementales comme la réduction de la consommation de ressources naturelles par unité de production et l'affectation de crédits à des mesures correctives, au développement de la technologie et à d'autres fins écologiques.⁴ Mais le système d'échanges dont nous avons hérité est mis à mal par des dérogations à cet idéal libéral ainsi que par d'autres distorsions et omissions qui portent un préjudice substantiel à l'environnement.

L'impact négatif que les politiques commerciales ont sur l'environnement résulte dans une large mesure du fait que, dans l'ensemble, les mécanismes économiques n'ont pas pleinement intégré les valeurs environnementales, ce qui a débouché sur des formes de production dommageables pour l'environnement, sur une exploitation déraisonnable des ressources naturelles et sur un commerce de produits polluants ou dangereux.

La répartition de la production à l'échelle mondiale est également plus directement perturbée par l'utilisation de certaines barrières tarifaires et non tarifaires lorsque les gouvernements interviennent au nom de leurs exportateurs et importateurs et faussent ainsi le marché d'une façon qui encourage activement l'adoption de formes de développement non viables.⁵ Dans le secteur forestier, par exemple, le Japon favorise depuis longtemps l'importation de grumes en pénalisant celle de produits finis. Par ailleurs, parce que certains fournisseurs refusent maintenant d'exporter leurs produits et

que certains États américains sont de plus en plus portés à interdire l'exportation de grumes, ainsi que l'ont fait l'Oregon et l'État de Washington, des pays comme le Japon se tournent vers la Malaisie et étudient la possibilité de se créer de nouvelles sources d'approvisionnement dans des endroits comme l'Amazonie.⁶

Le recours à des subventions qui encouragent des formes d'exploitation des ressources qui ne sont pas viables et qui font subir des dommages physiques directs aux écosystèmes avoisinants a une incidence particulièrement prononcée. Dans le secteur énergétique, par exemple, on a estimé que les subventions américaines à des sources classiques d'énergie, et notamment aux combustibles fossiles, s'élevaient à plus de 40 milliards de dollars par an alors que des pays comme l'Allemagne, la Chine et l'Inde subventionnent fortement la production de charbon.⁷

C'est peut-être dans le secteur agricole, que l'Amérique du Nord, l'Europe de l'Ouest et le Japon subventionnent massivement afin de protéger leur production nationale et les revenus de leurs agriculteurs, que le débat sur les effets environnementaux des pratiques commerciales est le plus vif. Toutes ces subventions sont en général liées à la production ou même à la superficie cultivée. Elles entraînent une croissance de la production agricole en favorisant celle-ci plutôt qu'une gestion écologiquement viable des ressources. Dans certains cas, la production agricole dépasse la capacité limite à long terme de l'environnement. Les subventions encouragent fréquemment les agriculteurs à mettre en culture même les terres les plus marginalement productives et à abuser des engrais et des pesticides. Elles stimulent aussi le déboisement, ce qui peut déboucher sur une érosion des sols. Une étude canadienne avance que les agriculteurs canadiens ont perdu plus d'un milliard de dollars en 1980 du fait de la réduction de production qu'a entraînée l'érosion des sols.⁸

Les subventions que les pays occidentaux versent à leurs producteurs n'affectent pas que leur propre environnement, elles alimentent aussi les circuits commerciaux qui favorisent dans le monde le maintien de pratiques agricoles non viables. Les subventions encouragent dans certains pays des formes de production qui ne sont pas appropriées aux caractéristiques naturelles et empêchent les exportations des pays en développement de concurrencer celles des pays riches, qui sont

fortement subventionnées.

Dans le rapport qu'elle a publié en 1987 sous le titre *Notre avenir à tous*, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement a estimé que la vente de matières premières non renouvelables pour obtenir des devises étrangères constitue l'activité commerciale qui empêche le plus le développement de revêtir des formes viables.⁹ L'économie de nombre de pays en développement dépend en effet lourdement de leurs exportations et les gouvernements de ces pays sont de plus en plus portés à placer leurs espoirs de prospérité dans une croissance fondée sur les exportations. L'exportation des ressources naturelles demeure l'un des grands moteurs de l'économie de nombre de pays, surtout parmi les moins développés. L'expansion des marchés d'exportation et du PNB des pays en développement se fait souvent au prix d'une dégradation de l'environnement qui conduit à une érosion à long terme de leur infrastructure et de leurs richesses naturelles.¹⁰

Dans les années quatre-vingt, le problème s'est exacerbé parce qu'une détérioration des termes de l'échange, un alourdissement du service de la dette, une stagnation de l'aide internationale, un renforcement du protectionnisme dans les pays industrialisés du Nord et divers autres facteurs ont plongé les pays en développement dans de graves problèmes de remboursement de leur dette extérieure. À mesure que l'économie s'est détériorée, la pression exercée par le fardeau de la dette s'est renforcée, ce qui a amené les planificateurs du Sud à avoir tendance à négliger les questions de planification de l'environnement et de conservation de la nature. Le besoin urgent d'accroître les flux financiers afin d'obtenir les devises étrangères indispensables au service de la dette a bouclé le cycle de nécessité économique qui a conduit à une dégradation de l'environnement. Le problème a été exacerbé dans les cas où les exportations de ressources naturelles ont principalement servi à répondre aux exigences financières des créanciers des pays industrialisés du Nord. La surexploitation des ressources à des fins d'exportation a encouragé l'adoption de politiques de développement non viables; par exemple, le remplacement des cultures vivrières traditionnelles par des cultures d'exportation sur les bonnes terres agricoles a contraint les petits agriculteurs à migrer vers des terres moins productives.¹¹

Les pays en développement dont l'économie est fondée sur l'exploitation des ressources naturelles craignent également

que des barrières commerciales freinent, sur les marchés du Nord, l'entrée des produits transformés à plus forte valeur ajoutée provenant du Sud. Cela peut en effet conduire les pays en développement à surexploiter leurs matières premières afin d'entretenir leurs exportations. Les pays industrialisés, quant à eux, préfèrent importer des ressources qui ont été le moins traitées possible afin que leur propre industrie puisse en augmenter la valeur. Les tarifs qui sont proportionnels au niveau de traitement contribuent, avec d'autres facteurs, à instaurer un système commercial qui encourage la surexploitation des ressources. De nombreux pays du Nord croient qu'ils doivent protéger leur industrie de transformation contre les produits fabriqués dans les pays peu développés, où certaines entreprises sont plus concurrentielles. Certains pays en développement réagissent en limitant les exportations de matières premières ou en mettant celles-ci à la disposition de leurs propres entreprises à un prix inférieur au prix d'exportation ou au prix mondial. De telles pratiques peuvent faire descendre les prix des ressources en dessous de la valeur à long terme de celles-ci et aussi conduire des pays à surexploiter leur base de ressources naturelles.

Même si, au cours des dix dernières années, les pays du Nord qui cherchent à se procurer les ressources du Sud à un stade de traitement le moins avancé possible ont eu moins recours aux barrières tarifaires, une protection est dans certains cas maintenue par l'intermédiaire de quotas.¹²

Tout en contribuant à une surconsommation non viable de la base de ressources naturelles dans les pays en développement, la tradition protectionniste du Nord a encouragé une augmentation des exportations de matières premières. De telles distorsions du commerce amènent à se demander si les prix pratiqués sur le marché reflètent bien les coûts à long terme des ressources naturelles, y compris ceux de leur épuisement et de l'incidence environnementale de leur exploitation.

Ce cycle de surexploitation de la base de ressources, d'augmentation de l'offre et de déclin de la valeur des matières premières a amené la Commission mondiale à faire remarquer que les pays en développement font jouer les termes de l'échange à leur détriment en gagnant moins tout en exportant plus.¹³ Cette forme de protectionnisme tend également à freiner la diversification, qui aurait pour effet d'amener leur économie à

ne plus dépendre de l'exportation des ressources du pays en créant une industrie manufacturière viable capable de produire des richesses et de contribuer à réduire à la fois la pauvreté et la pression qui s'exerce sur l'environnement.¹⁴

L'expérience de l'industrie canadienne

À chaque stade, les multiples liens qui unissent commerce et environnement influent de façon immédiate et prononcée sur l'évolution de la conjoncture au Canada ainsi que sur la compétitivité de l'industrie canadienne. Les efforts qu'ont faits certaines provinces pour stimuler la réutilisation des contenants à boisson ont amenés certains pays étrangers à brandir la menace de mesures de rétorsion commerciales.¹⁵ Les exportations canadiennes de produits fabriqués à partir de phoque ainsi que de produits forestiers à destination de l'Europe ainsi que toute une gamme de produits tirés des ressources qui sont vendus aux États-Unis ont été touchés par la vague de «protectionnisme vert» qui a déferlé sur ces marchés. Le maintien des subventions à l'agriculture et au secteur énergétique grève de plus en plus le budget fédéral tout en faisant peser un lourd fardeau sur l'environnement.

En exportant de grandes quantités de matières premières à bas prix, les pays en développement menacent les industries canadiennes des ressources sur leurs marchés traditionnels tout en dégradant partout l'environnement. Le Canada lui-même pâtit du fait que ses ressources naturelles ont dans le passé été exploitées de façon non viable pour ouvrir des marchés d'exportation et profiter de l'avantage économique à court terme qu'ils offraient.¹⁶

Le Canada a donc toutes les raisons de se placer à l'avant-garde d'un mouvement international visant à gérer les liens qui unissent commerce et environnement d'une façon qui respecte les revendications légitimes des deux camps. Toutefois, avant de chercher à définir une politique nationale qui permettrait au pays de donner l'exemple à l'échelle internationale, il commencer par pleinement reconnaître que, pour l'économie canadienne, le commerce et un système d'échanges ouvert basé sur des règles précises revêt une importance cruciale. Il faut aussi admettre que, pour les grands secteurs qui animent le commerce international du Canada, les questions environnementales sont tout autant une source de menaces que de perspectives.

Tableau

1

Principales exportations canadiennes — tous pays (1988)

Classement	Description des marchandises	Valeur (en millions\$)	%
1	Voitures particulières et châssis	17 127	12,7
2	Pièces de véhicules automobiles, moteurs exceptés	8 001	5,9
3	Papier journal	7 299	5,4
4	Tracteurs routiers et châssis	7 294	5,4
5	Pâte de bois et assimilables	6 496	4,8
6	Bois d'oeuvre résineux	5 234	3,9
7	Blé	4 443	3,3
8	Pétrole brut	4 038	3,0
9	Aluminium, alliages inclus	3 488	2,6
10	Gaz naturel	2 955	2,2

Principales exportations du Canada par partenaire
commercial
(1988)

Tableau 2a: États-Unis

Classement	Description des marchandises	Valeur (en millions\$)	%
1	Voitures particulières	16 817	17,2
2	Pièces d'automobile	7 914	8,1
3	Camions et tracteurs	7 115	7,3
4	Papier journal	6 090	6,2
5	Pétrole brut	3 979	4,1
6	Bois d'oeuvre résineux	3 415	3,5
7	Pâte de bois	2 947	3,0
8	Gaz naturel	2 886	2,9
9	Aluminium	2 523	2,6
10	Moteurs de véhicules automobiles	2 293	2,3

Tableau 2b: Communauté européenne

Classement	Description des marchandises	Valeur (en millions\$)	%
1	Pâte de bois	1 658	15,5
2	Bois d'oeuvre résineux	732	6,9
3	Matériel de bureau	515	4,8
4	Papier journal	441	4,1
5	Minerai de fer	431	4,0
6	Minerai de zinc	274	2,6
7	Produits organiques	249	2,3
8	Blé	244	2,3
9	Pièces d'aéronef	229	2,1
10	Minerai de nickel	229	2,1

Tableau 2c: Japon

Classement	Description des marchandises	Valeur (en millions\$)	%
1	Charbon	1 410	16,3
2	Pâte de bois	943	10,9
3	Bois d'oeuvre de résineux	859	9,9
4	Métaux précieux	576	6,6
5	Minerai de cuivre	556	6,4
6	Colza	541	6,2
7	Produits de la pêche (catégorie «autres»)	372	4,3
8	Aluminium	307	3,5
9	Blé	284	3,3
10	Produits organiques	221	2,5

Les défis environnementaux et les perspectives qu'ils ouvrent à l'industrie canadienne

Pour le Canada plus que pour pratiquement n'importe quel autre pays industrialisé, il est essentiel que le système d'échanges commerciaux soit ouvert à l'échelle planétaire puisque la santé économique du pays dépend très fortement de ses exportations. En 1979, le Canada était le dixième plus grand exportateur et importateur de marchandises au monde. En 1988, ses exportations par habitant étaient supérieures à celles des États-Unis, du Japon, de la France, de l'Allemagne de l'Ouest, de l'Italie et de la Grande-Bretagne.¹⁷ En 1989, le Canada est devenu la septième nation commerçante du monde et, en 1990, s'est classé au huitième rang des exportations et des importations de marchandises.¹⁸

Près de la moitié des produits manufacturés du Canada sont exportés et plus de 3 millions de Canadiens doivent leur emploi aux exportations. Le pays a donc impérativement besoin de pouvoir compter sur un accès durable à ses marchés actuels. Les tableaux qui suivent indiquent quelle est l'importance des exportations du Canada par secteur, à la fois globalement et par rapport à ses principaux marchés, c'est-à-dire les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon.¹⁹

La partie qui suit récapitule les défis et les perspectives que les problèmes environnementaux présentent à six grands secteurs de l'économie canadienne: les secteurs d'exportation essentiels des produits automobiles, des produits forestiers, du pétrole et du gaz ainsi que des produits miniers et aussi les secteurs prometteurs que sont les produits environnementaux et le tourisme.

Les principaux secteurs

1. L'industrie de l'automobile

L'industrie de l'automobile est un élément crucial de l'économie canadienne. Le Canada se classe en effet au huitième rang mondial pour la production de véhicules automobiles, derrière le Japon, les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, la France, l'Italie, l'ancienne Union soviétique et l'Espagne. Les trois plus grandes entreprises de l'industrie canadienne de l'automobile sont Chrysler Canada Limitée, Ford du Canada Limitée et General Motors du Canada Limitée. Ces «trois grandes», qui sont toutes des filiales de sociétés américaines, assurent la majeure partie de l'assemblage de véhicules automobiles au

Canada, une industrie qui est surtout basée dans le sud de l'Ontario.

Honda et Hyundai sont deux autres sociétés étrangères, japonaise et coréenne respectivement, qui ont créé au Canada des filiales de production. Le secteur de l'automobile compte toutefois un certain nombre de sociétés plus petites de propriété canadienne qui oeuvrent principalement dans le domaine de la fabrication des pièces. L'industrie des produits de l'automobile employait en 1989 156 300 personnes, par rapport à 103 800 en 1975.²⁰

La vaste majorité des produits de l'automobile fabriqués au Canada sont exportés aux États-Unis. Du fait de cette dépendance à l'égard du marché américain, il est essentiel que l'industrie canadienne s'adapte pour suivre l'évolution des normes américaines. Toutefois, il est peu probable que l'évolution de ces normes menace jamais gravement les exportations à destination des États-Unis puisque, dans ce secteur, les principales entreprises canadiennes sont toutes les filiales de sociétés américaines. Par conséquent, tant que la technologie américaine pourra répondre au renforcement des normes environnementales, elle sera transférée aux filiales canadiennes. De petites sociétés canadiennes plus spécialisées pourraient toutefois se tailler un marché en mettant au point les techniques qui permettront de satisfaire aux normes de plus en plus strictes qui seront introduites au fil des 15 prochaines années.

La partie qui suit décrit brièvement les types de normes que l'industrie de l'automobile devra respecter à l'avenir. Le chapitre 1 des *Clean Air Act Amendments, 1990* comporte des dispositions qui auront des répercussions majeures pour les constructeurs d'automobiles et de camions. Elle traite principalement de la réduction des émissions des automobiles et des camions, qui représentent actuellement 50% de la pollution par l'ozone et 90% de la pollution par le monoxyde de carbone dans les zones urbaines des États-Unis. Ce texte aborde notamment les questions suivantes: renforcement des normes relatives au gaz d'échappement; reformulation de l'essence; lancement d'un programme de carburant oxygéné pour les régions polluées par le monoxyde de carbone; lancement en Californie d'un programme pilote de voiture propre; création d'un programme de carburant propre pour les parcs de véhicules dans 22 des régions des États-Unis où la pollution atmosphérique est la plus grave.

Ce texte de loi oblige les constructeurs d'automobiles à réduire de 35% et 60% respectivement (normes d'émission du premier palier) les émissions d'hydrocarbures et d'oxyde d'azote à l'échappement, qui sont à l'origine du smog. Ces normes seront progressivement introduites puisqu'elles toucheront tout d'abord 40% des véhicules construits durant l'année automobile 1994 pour passer à 100% de ceux qui seront vendus en 1998. Des réductions comparables sont imposées pour les camions légers comme les camionnettes et les fourgonnettes. À la fin de 1999, la Environmental Protection Agency (EPA) décidera s'il est nécessaire et possible de renforcer les normes jusqu'à un deuxième palier pour les véhicules fabriqués à partir de l'année automobile 2004.

La loi obligera les constructeurs à installer des systèmes qui préviendront les conducteurs lorsqu'un dispositif de limitation des émissions fonctionne mal. Elle les obligera aussi à équiper les véhicules de filtres ayant pour but de capter les vapeurs d'hydrocarbures qui s'échappent lors des ravitaillements en carburant. Ce programme, qui débutera en 1995, sera réalisé sur une période de trois ans. L'EPA et le ministère des Transports des États-Unis n'ont pas encore déterminé si de tels dispositifs peuvent être utilisés sans danger.

Il est probable que les techniques seront suffisamment au point pour que les normes d'échappement du premier palier puissent être respectées en 1994. L'état actuel des connaissances ne permet pas de satisfaire aux normes du deuxième palier de 1999 mais, lorsque les techniques nécessaires seront élaborées, si elles le sont jamais, elles devraient rapidement être mises à la disposition des principaux fabricants canadiens d'automobiles; il en ira de la même façon pour les filtres qui doivent capter les hydrocarbures libérés lors des ravitaillements en carburant et qui doivent être installés d'ici 1995. Une des clauses de la Loi indique que ces dispositifs seront progressivement introduits lorsque l'EPA et le ministère des Transports auront déterminé qu'ils présentent toutes les garanties de sécurité. Il reste en effet à résoudre bien des questions au sujet de la sécurité de ces dispositifs et (ce qui intéresse plus particulièrement les constructeurs canadiens) de l'efficacité des procédés technologiques qu'ils mettent en jeu lorsqu'il fait froid. Il y a là un marché à saisir pour une société qui mettrait au point et commercialiserait un appareil répondant à ces critères.

Les nouvelles normes d'émission imposées pour les moteurs

de véhicules lourds pourraient éventuellement avoir des répercussions négatives pour les manufacturiers canadiens (qui ne produisent pour l'instant pas de tels moteurs). Les États-Unis ont promulgué des règlements exigeant qu'un carburant à faible teneur en soufre soit vendu dans ce pays d'ici octobre 1993 afin de pouvoir répondre aux besoins des modèles de l'année 1994. Si ce carburant n'est pas offert au Canada à ce moment là, les véhicules venant des États-Unis pourraient voir le rendement de leur convertisseur catalytique, qui sert à réduire les émissions, se dégrader parce qu'ils ne peuvent utiliser le carburant approprié. Comme cela annulerait probablement les garanties couvrant les moteurs en question, il est probable que ces produits ne seraient pas diffusés au Canada. De plus, comme tous les véhicules vendus aux États-Unis devront satisfaire à ces normes, tout véhicule fabriqué au Canada qui ne peut consommer de l'essence à faible teneur en soufre ne pourrait être commercialisé aux États-Unis.

Deux programmes de combustible propre identifiés dans les *Clean Air Act Amendments* américains de 1990 pourraient porter préjudice aux exportations canadiennes à destination des États-Unis tout comme ils pourraient aussi ouvrir des perspectives aux meneurs de l'industrie. Les «combustibles propres» comprennent, entre autres, le gaz naturel comprimé, l'éthanol, le méthanol, le gaz de pétrole liquéfié, l'électricité et l'essence reformulée. De nouveaux programmes imposant l'utilisation d'une essence plus propre (reformulée) seront lancés dans neuf villes américaines à partir de 1995.

Un programme pilote de voiture propre a été mis sur pied pour la Californie et ses exigences seront fixées dans les deux ans qui suivront la promulgation de la loi qui s'y rapporte. Celle-ci indique des normes d'émission et autorise les producteurs américains d'automobiles et de combustible à choisir les moyens par lesquels ils satisferont aux normes, que ce soit par des dispositifs limitant les émissions des véhicules, par l'utilisation de nouveaux combustibles ou par une combinaison des deux. Ce programme sera progressivement introduit à partir de 1996, année où 150 000 véhicules consommant un combustible propre devront être fabriqués pour le marché californien. Ce nombre doit atteindre 300 000 en 1999. En vertu de la loi, la Californie doit prendre les dispositions nécessaires pour qu'il soit produit et distribué dans la région visée suffisamment de combustibles propres

pour répondre aux besoins de tous les véhicules fonctionnant exclusivement grâce à ceux-ci.

Cette révision de la *Clean Air Act* lance un programme similaire pour les entreprises qui exploitent un parc de véhicules; ceux qui sont touchés par ce programme devraient être substantiellement plus propres que les autres véhicules. S'il est adopté, ce programme appliquera dès 1988 les normes californiennes les plus sévères aux véhicules utilitaires légers et aux petits camions qui sont vendus en Californie. En 2001, tous les véhicules de ce type devront posséder ces caractéristiques, qu'ils soient ou non vendus en Californie; d'autres États où il existe des zones où la pollution par l'ozone est problématique, grave ou extrême pourraient adopter la norme californienne.

Le caractère agressif des lois qui ont été adoptées afin d'améliorer la qualité de l'air en favorisant le recours à des combustibles de substitution ou à des véhicules électriques ouvre des possibilités pour les sociétés qui sont capables de mettre de tels véhicules au point. On prévoit en effet qu'il circulera d'ici la fin de la décennie à Los Angeles 50 000 véhicules qui ne seront pas alimentés avec des combustibles classiques. D'autres États (et notamment l'État de New York et le Massachusetts) ont emboîté le pas à la Californie et prévoient adopter les normes d'échappement californiennes dès 1993.

Une entreprise canadienne a su tirer profit de cette occasion en mettant au point le seul véhicule électrique d'Amérique du Nord qui soit conforme aux normes américaines de sécurité des véhicules automobiles. En décembre 1990, au terme d'un programme de deux à trois ans, Magna, une entreprise de Markham en Ontario, a commencé à fabriquer, au rythme d'un par jour, des camionnettes utilitaires sur la base de châssis GM. Ces véhicules, qui ont une vitesse de pointe de 83 km/h (52 m/h) se vendent environ 50 000\$. Les efforts de commercialisation de ce véhicule sont actuellement orientés vers les compagnies d'électricité ainsi que les sociétés qui entretiennent un parc roulant et, pour l'instant, les ventes ont surtout eu lieu aux États-Unis. Même s'il existe des prototypes de voiture électrique au Japon et au sein de la Communauté européenne, ceux-ci visent un marché différent puisqu'il s'agit de petites voitures qui ne sont pas encore exportées vers l'Amérique du Nord.

La croissance rapide du marché des convertisseurs

catalytiques en Europe crée des possibilités de vente sur ce continent. Le Mexique s'apprête lui aussi à adopter une loi en vertu de laquelle tous les véhicules devront être équipés de ces dispositifs. Cela améliorera directement l'état du marché pour les matériaux qui entrent dans leur composition, par exemple le platine, le palladium et le rhodium.

2. L'industrie forestière

L'industrie forestière canadienne forme le principal secteur industriel du pays. Elle est à l'origine d'un excédent commercial de près de 20 milliards de dollars par an, soit plus que l'excédent dégagé au total par l'agriculture, la pêche, le secteur énergétique et l'industrie minière. À l'échelle mondiale, le Canada est un des principaux producteurs de produits forestiers puisqu'il se classe au premier rang pour le papier journal, au deuxième pour la pâte et au troisième pour le bois d'oeuvre de résineux. Les exportations canadiennes de ces articles représentent quelque 20% de celles qui sont réalisées dans le monde.

L'industrie forestière canadienne comprend trois secteurs industriels bien distincts:

- (i) le secteur de l'exploitation forestière,
- (ii) le secteur des produits du bois et
- (iii) l'industrie des pâtes et papiers.

Selon l'enquête sur la population active réalisée en 1989 par Statistique Canada, l'industrie forestière emploie directement 349 000 personnes. Si l'on tient compte des emplois indirects qu'elle crée, on peut dire que l'industrie forestière fournit de l'emploi à environ 1 million de Canadiens.

Le secteur de l'exploitation regroupe plus de 3 500 entreprises qui récoltent les arbres et fournissent aux usines les grumes, la pâte ou les copeaux qui constituent leur matière première. La production de bois d'oeuvre, qui est en majeure partie exportée, est la principale activité des entreprises qui fabriquent des produits du bois (et notamment des bardeaux, du placage et du contreplaqué). Le Canada est le plus grand exportateur mondial de bois d'oeuvre, qui est à l'origine de plus de 20% du total des ventes du secteur forestier. En 1989, quelque 1 500 scieries et sociétés spécialisées dans les produits du bois employaient 135 000 personnes.

Les pâtes et papiers, qui forment la principale branche de l'industrie forestière, jouent un rôle majeur au sein de l'économie canadienne. Cette industrie réalise en effet plus de la moitié de

l'ensemble des ventes du secteur forestier canadien.²² On estime que quelque 700 usines réparties dans tout le pays emploient 145 000 personnes dont la rémunération annuelle globale s'élève à 4 milliards de dollars.

Le papier journal est le principal produit forestier qu'exporte le Canada. Le pays dessert en effet approximativement 60% du marché mondial et les États-Unis sont son principal client. Toutefois, l'introduction de nouvelles lois sur le recyclage aux États-Unis et au Canada pose d'importants défis au secteur des pâtes et papiers. De nombreux acheteurs insistent pour obtenir des proportions précises de fibres recyclées afin de contribuer à réduire la pression qui s'exerce sur les décharges municipales et de minimiser l'exploitation des forêts.

De nouveaux règlements précisant que le papier journal doit contenir environ 35% de fibres recyclées ont récemment été adoptés dans certains États américains et l'on s'attend à ce que cette tendance se maintienne aux États-Unis comme en Europe. Les entreprises qui ne recyclent pas déjà et qui n'ont pas accès à des installations de désencrage devront dépenser des sommes énormes pour respecter la nouvelle réglementation.

L'industrie craint que l'accroissement de ses coûts de production empêche le papier journal canadien de demeurer concurrentiel sur un marché mondialisé. À côté des coûts physiques de la modernisation des installations, d'autres facteurs viendront en effet accroître les coûts des producteurs canadiens de papier journal. Par exemple, le Canada devra devenir un importateur net de papier de rebut pour pouvoir satisfaire aux exigences qui lui sont imposées en matière de recyclage, ce qui accroîtra les coûts de transport à destination des usines, qui sont en général éloignées des centres urbains.

À l'heure actuelle, les nouvelles usines américaines parviennent à produire du papier journal qui répond aux normes en matière de teneur en fibres recyclées et l'industrie américaine a accès au papier de rebut dont elle a besoin. Celle des États membres de la CE, qui sont déjà très avancés dans la voie du recyclage, atteint un taux de récupération beaucoup plus élevé que l'industrie canadienne, en bonne partie parce que ses programmes de recyclage ont été lancés voilà déjà un certain temps et qu'elle peut s'appuyer sur une population importante et très concentrée.

Il est économiquement rationnel pour la CE, qui doit importer des quantités notables de fibres pour fabriquer le papier journal,

de tirer comme elle le fait des fibres recyclées quelque 55% de la matière première avec laquelle elle fabrique le papier. La CE arrive ainsi très près, si elle ne l'a pas déjà atteint, de la limite de la quantité de fibres recyclées que l'on peut incorporer au papier. Les entreprises canadiennes qui ont décidé de devancer l'évolution des normes, et qui ont les moyens de le faire, ou qui sont implantées dans des pays où les normes de protection de l'environnement sont plus strictes tendront donc à acquérir un avantage concurrentiel.

La tendance au recyclage pourrait également amener une diminution notable de la demande en fibres brutes, même si cela n'est pas encore une certitude. Le recyclage pourrait cependant créer des emplois, dans les usines comme dans les forêts. Il faut par ailleurs noter que des environnementalistes craignent que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis puisse être utilisé pour annuler des initiatives de conservation des ressources comme la nouvelle réglementation américaine concernant le recyclage en les assimilant à des barrières non tarifaires.²³

Le secteur forestier craint également un nouveau boycott des produits forestiers canadiens par les consommateurs européens.²⁴ Même si cette menace reste encore diffuse, l'industrie prend cette possibilité très au sérieux. En Colombie-Britannique, le gouvernement se préoccupe des coupes à blanc qui sont pratiquées dans la province (et qui ont été comparées à la déforestation qui se produit au Brésil par ceux qui estiment que de telles pratiques ne sont pas viables).²⁵ Le mouvement actuel semble prendre son origine au Canada où les groupes environnementalistes reconnaissent qu'ils renseignent leurs collègues européens.²⁶

Pour pouvoir réussir, un boycott doit être très bien organisé et cibler des marchandises facilement identifiables. Il reste à voir quel préjudice subirait effectivement l'industrie canadienne si la menace de boycott se concrétise. Or, cela dépendra beaucoup de la mesure dans laquelle le Parlement européen estime qu'il serait politiquement avisé d'interdire un produit (puisque'une telle interdiction est beaucoup plus efficace que ce qui est fait pour amener les consommateurs à boycotter un produit).

D'autres facteurs pourraient menacer le secteur forestier canadien, et notamment la possibilité que les exportateurs de produits forestiers canadiens aient à s'adapter à l'évolution de

la réglementation de la CE au sujet du bois de construction; premièrement en ce qui concerne le bois de résineux verts provenant du Canada (qui, selon les services de protection phytosanitaire de la CE, contiendrait un organisme microscopique qui pourrait menacer les forêts européennes) et, deuxièmement, en ce qui a trait à l'importation de bois d'oeuvre traité avec des produits chimiques destinés à empêcher la discoloration puisqu'il a été soutenu que ces produits sont toxiques. Il est également possible que la CE interdise l'importation de pâte fabriquée au moyen de procédés dépassant certaines normes d'émission. Les environmentalistes allemands veulent en effet que la pâte canadienne blanchie au chlore soit interdite. En 1989, la CE a acheté au total 3,3 milliards de dollars de produits forestiers canadiens, ce qui en fait le deuxième plus grand marché du Canada pour ces produits. La perte du marché européen porterait un dur coup à l'industrie forestière canadienne.

3. L'industrie pétrolière et gazière

Les marchés d'exportation revêtent une importance cruciale pour l'industrie pétrolière et gazière du Canada et, parmi ceux-ci, les États-Unis constituent le plus important. À l'heure actuelle, le pétrole et le gaz naturel sont les principaux combustibles consommés par la société et cela continuera probablement d'être le cas durant une bonne partie du siècle prochain. En 1989, le secteur pétrolier et gazier représentait entre 3 et 4% de l'économie canadienne; en Alberta, où elles sont concentrées, les 400 et quelque entreprises qui le constituent emploient environ 43 500 personnes (et ces chiffres n'incluent pas les secteurs du forage et des services). Aucun substitut viable d'un coût raisonnable ne se profile pour l'instant à l'horizon. Le défi consiste donc à extraire et à consommer ces combustibles de façon environnementalement acceptable, surtout aux bas prix qui se pratiquent actuellement, tout en préservant la rentabilité du secteur.

L'industrie canadienne du pétrole et du gaz a récemment dû faire face à une taxe, introduite pour des raisons environnementales, qui a limité ses exportations de pétrole à destination des États-Unis. En 1988, une loi américaine, la *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (le «Superfund») a imposé des taux de taxation plus élevés pour le pétrole importé que pour celui qui est extrait

sur le territoire des États-Unis et les recettes de ces taxes ont été affectées au financement d'un programme gouvernemental de nettoyage des sites d'entreposage des déchets dangereux. Cette taxe a été contestée par le Canada, la Communauté européenne et le Mexique et le GATT a jugé qu'elle violait l'article III de l'Accord, qui exige que les produits nationaux et étrangers soient traités de la même façon par les taxes. Les États-Unis n'ont pas cherché à faire entrer cette mesure dans le cadre des exceptions qu'énonce l'article XX du GATT puisque cela aurait nécessité de prouver que la taxe avait pour objet de protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale et qu'il était «nécessaire» d'avoir recours à une taxe contraire aux dispositions du GATT pour atteindre un tel résultat.

La menace qui pesait sur l'industrie canadienne, qui est un des grands fournisseurs de pétrole brut des États-Unis, était très grave. De plus, les exportations canadiennes de produits finis, qui ne revêtent cependant pas autant d'importance, pourraient elles aussi être menacées par les modifications apportées en 1990 à la *Clean Air Act* des États-Unis. L'une d'entre elles, qui entrera en vigueur en 1995, rend en effet obligatoire l'utilisation d'une essence plus propre («reformulée») dans les neuf villes américaines où la pollution par l'ozone est la plus forte (les États seront par ailleurs en droit d'exiger que ces règles s'appliquent dans d'autres villes qui connaissent des problèmes de pollution par l'ozone). Par rapport aux essences classiques, l'essence reformulée devrait, d'ici 1995, libérer à la combustion 15% de moins de composés organiques volatiles et de produits chimiques toxiques, la norme devant être rendue encore plus sévère de 20 à 25% d'ici l'an 2000.

En octobre 1990, l'EPA a recommandé que les émissions de suie des moteurs diesel de camion soient divisées par six. Le Canada n'a pas établi de normes en la matière et achète actuellement ses gros moteurs diesel aux États-Unis. Par conséquent, s'ils n'ont pas accès au combustible adéquat, les camionneurs canadiens ne pourront utiliser au Canada les moteurs qu'ils achètent aux États-Unis. L'industrie canadienne du pétrole et du gaz s'inquiète cependant de ce que coûtera la réduction de la teneur en soufre de ce combustible; les objectifs fixés pour les émissions de suie obligeront en effet à utiliser des combustibles ne contenant pas plus de 0,05% de soufre, lesquels, selon les estimations, coûteraient 0,025\$ de plus au litre que le gazole ordinaire.

De plus, il demeure possible que l'on impose une taxe sur les hydrocarbures. Celle-ci pourrait être appliquée aux combustibles fossiles en fonction de leur teneur en carbone et donc de leurs émissions de CO₂. À l'échelle internationale, une taxe sur les hydrocarbures aurait de profonds effets sur le plan des échanges commerciaux et de la compétitivité. Appliquée unilatéralement, une telle taxe placerait l'industrie canadienne en position de faiblesse alors que, si elle était systématisée, elle ne tiendrait pas compte des différences entre les pays en ce qui concerne des choses comme la consommation d'énergie et les techniques employées.

4. L'industrie minière

La valeur de la production minérale du Canada est substantielle: le pays a en effet exporté en 1989 pour 35,4 milliards de dollars de minéraux dont une proportion de 65,7%, soit 23,3 milliards de dollars, a été vendue aux États-Unis. Les exportations vers le Japon ont légèrement fléchi (elles sont tombées à 9,7% du total de 1989) mais les expéditions vers la Communauté européenne, qui ont atteint 3,4 milliards de dollars en 1989, ce qui les a amenées à 9,6% du total, ont augmenté par rapport à l'année précédente. Cette année-là, la balance commerciale nette du Canada (l'excédent des exportations sur les importations) pour tous les minéraux a été de 15,2 milliards de dollars, une somme qui correspond en majeure partie à des expéditions de charbon et de minéraux non combustibles. En 1988, l'aluminium et ses alliages se sont classés au neuvième rang des exportations du Canada (2,6% du total des exportations) avec une valeur de 3 488 milliards de dollars.

En 1989, l'aluminium a dominé les exportations du secteur minier mais, en termes absolus, il s'est produit une réduction de la valeur des exportations d'aluminium à destination des États-Unis comme de l'ensemble des autres pays. De telles baisses ont aussi affecté des marchandises comme les engrais, le sel, le soufre, les céramiques, le plâtre, le ciment et l'amiante.

La même année, le nombre de mines en production a baissé dans toutes les régions du Canada en passant d'un total de 577 au début de 1989 à 536 en janvier 1990. Les effectifs de l'industrie minière canadienne s'élevaient à 106 004 personnes en 1989 et, sur ce total, 47 723 (45%) travaillaient dans des mines métalliques et 30 462 (28,7%) dans des fonderies et des affineries. Ces effectifs n'ont pratiquement pas varié depuis 1988.²⁷

Le secteur minier du Canada est actuellement confronté à des menaces potentielles, aussi bien au pays que sur les marchés étrangers. Par exemple, en proposant récemment de réduire ou d'éliminer les risques que posent les produits à base de plomb en les interdisant complètement et en taxant le plomb de première fusion, l' EPA fait peser la menace d'une mesure unilatérale qui pourrait avoir de graves conséquences. En effet, une telle interdiction compromettrait la viabilité de l'ensemble du secteur minier canadien. Elle est actuellement examinée par l'OCDE, où elle est résolument soutenue par le gouvernement des États-Unis. Certaines personnes pourraient considérer qu'une telle interdiction est contraire au principe de développement économique durable et ne devrait être appliquée que dans des cas extrêmes, et ce, uniquement sur la base de preuves scientifiques claires.

L' EPA a récemment créé un comité qu'elle a chargé de présenter des recommandations au sujet d'un programme qui exigerait que les accumulateurs au plomb vendus aux États-Unis contiennent au moins 50% d'éléments recyclés. Pour satisfaire à cette norme, l'industrie canadienne du plomb de première fusion aurait besoin d'acheter des accumulateurs qui ont été vendus sur les marchés d'exportation. En effet, la vaste majorité des accumulateurs fabriqués au Canada sont exportés vers les États-Unis et l'on ne trouve pas au Canada assez de vieux accumulateurs pour maintenir la production aux niveaux actuels. Les importations de vieux accumulateurs tomberaient sans nul doute sous le coup des dispositions de la Convention de Bâle et l'importance des démarches administratives ainsi que des coûts auxquels il faudrait faire face pour pouvoir les ramener au Canada pourrait fausser les échanges.

De plus, dans un contexte international, la Convention de Bâle pourrait menacer la viabilité de tout le secteur minier du Canada. Puisque les ressources naturelles sont à la base des exportations canadiennes, le flou avec lequel la Convention de Bâle définit les «déchets» pose un problème particulier au Canada: en effet, en classant les matières recyclables comme des déchets dangereux, la Convention a compliqué les procédures de transport et de délivrance des permis en ce qui les concerne.

L'industrie minière canadienne pratique énormément le recyclage. Par exemple, les produits faits en acier primaire contiennent environ 40% de métal recyclé alors que les fonderies de cuivre primaire utilisent à peu près 20% de cuivre de rebut.

Toutefois, la complexité des procédures que la Convention de Bâle fait intervenir risque de compromettre la régularité des approvisionnements en produits à recycler que l'industrie se procure au sud de la frontière. Le marché canadien est en effet trop limité pour qu'elle puisse y trouver les matériaux dont elle a besoin pour continuer d'exporter aux niveaux actuels. L'industrie minière canadienne, qui exporte maintenant 80% de sa production aux États-Unis, se trouve donc confrontée à un défi majeur.

Certains secteurs de cette industrie pourraient par ailleurs se trouver menacés par les répercussions des efforts qui sont déployés à l'échelle internationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. En effet, le dioxyde de carbone représente à peu près la moitié du total des émissions anthropiques de ces gaz. Comme les émissions de CO₂ proviennent principalement de la combustion de combustibles fossiles, les entreprises qui en tirent à la fois leur charge d'alimentation et l'énergie dont elles ont besoin feront face à des problèmes. Ce sera notamment le cas des compagnies d'électricité de l'ouest du Canada, dont la production est assurée à 85% par des centrales thermiques au charbon.

L'introduction éventuelle d'une taxe sur les hydrocarbures que nous avons évoquée précédemment pourrait entraîner une augmentation des prix du charbon et du pétrole qui pénaliserait tout particulièrement les industries qui consomment beaucoup d'énergie. Or, il est certain que c'est le cas de la métallurgie. Par exemple, il faut énormément de charbon pour fabriquer de l'acier et la production d'aluminium requiert des quantités substantielles d'électricité.

5. L'industrie de la protection de l'environnement

La multiplication de la réglementation et le renforcement des normes dans le domaine environnemental ouvrent manifestement de nombreuses perspectives à l'industrie de la protection de l'environnement. De façon générale, celle-ci se définit comme englobant les fournisseurs d'équipement, de techniques, de produits et de services qui permettent de surveiller, de prévenir ou de corriger un problème environnemental. Il n'est pas évident que l'industrie environnementale canadienne puisse effectivement tirer parti de l'augmentation des mesures de protection de l'environnement en élaborant des techniques écologiquement saines ou qui

minimisent l'impact environnemental des industries traditionnelles canadiennes de l'exploitation des ressources naturelles.

En bonne part, la croissance et la prospérité de l'industrie de la protection environnementale dépendent de la réglementation nationale et internationale qui oblige les entreprises à se conformer à des normes plus strictes, des normes qui exigent des techniques nouvelles et plus avancées. À long terme, il est probable que les pays qui ont imposé sur leur territoire les normes environnementales les plus strictes donneront naissance à une industrie de la protection de l'environnement plus évoluée que ceux qui se contentent d'adopter les règlements environnementaux qui sont déjà devenus la norme ailleurs. Les entreprises qui devancent les politiques en la matière récolteront les fruits de cette prévoyance si elles parviennent à identifier correctement les objectifs et les voies qui seront choisis.

Les restrictions qu'impose le Protocole de Montréal de 1987, par exemple, ont réussi à faire baisser la consommation de CFC chez les États signataires. En fait, les premières données donnent à penser qu'au Canada, le secteur privé a fait baisser sa consommation au delà de ce que lui impose le Protocole. L'industrie a compris que les entreprises qui continuent d'utiliser les CFC alors que les consommateurs manifestent de plus en plus leur préférence pour les produits qui n'attaquent pas la couche d'ozone, même lorsque de tels produits se vendent plus cher, s'exposent à long terme à des coûts plus élevés que celles qui sont prêtes à faire face aux coûts à court terme de la conversion. Les sociétés qui peuvent se permettre d'investir dans la recherche et le développement peuvent réaliser des profits substantiels si elles parviennent à mettre au point un produit de remplacement des CFC qui n'attaque pas l'environnement.

Pour l'instant, l'industrie canadienne de la protection de l'environnement génère 1,4 milliard de dollars par an sur le marché intérieur, soit une augmentation de 43% depuis 1986. Toutefois, il y a encore de la place pour les producteurs et les fournisseurs canadiens sur le marché national puisqu'ils n'en desservent que 44%, les importations, qui proviennent à 90% des États-Unis, répondant au reste des besoins.²⁸

Même si l'on a à l'étranger l'impression que le Canada est à l'avant-garde des questions environnementales, il ne s'est

pourtant guère intéressé à ce marché d'exportation. Mais, à l'échelle planétaire, le marché de la protection de l'environnement prend rapidement de l'expansion et offre de multiples débouchés pour les exportateurs canadiens. Les prévisions annoncent une croissance substantielle du marché de l'environnement aux États-Unis alors qu'au Mexique, il prend de l'expansion à raison de 10% et a atteint 250 millions de dollars en 1990. En 1987, le marché ouest-européen de la protection de l'environnement s'est chiffré au total à 40 milliards d'écus.

Le Japon a accru ses efforts de protection de l'environnement alors qu'à Taiwan, une nouvelle loi conduira à la réalisation, d'ici l'an 2000, d'un programme d'assainissement de 35 milliards de dollars. L'administration de Hong Kong a elle aussi annoncé dernièrement un plan de nettoyage de l'environnement se chiffrant à 3 milliards de dollars. Enfin, les perspectives que présente l'Europe de l'Est, où les problèmes environnementaux sont graves, méritent certainement d'être examinées.

Les déchets solides représentent un domaine plein de promesses pour les entreprises qui fournissent des biens et services sur les marchés américains. On s'attend en effet à ce que les marchés du recyclage prennent de l'expansion à raison de 13% par an jusqu'en 1994. Aux États-Unis, l'État consacre 7 milliards de dollars par an, par rapport à 600 millions de dollars au Canada, à l'évacuation des déchets solides. Le nettoyage des sites où des déchets dangereux ont été évacués pourrait coûter au total plus de 200 milliards de dollars; pour l'instant, seuls six des 850 sites prioritaires que l'EPA a désignés ont été remis en état. En Europe, il est probable que la demande en incinérateurs restera forte à court terme mais qu'elle faiblira par la suite à mesure que l'on adoptera des techniques plus propres et que les programmes de recyclage réduiront la quantité de déchets qui est produite.

Par contre, on prévoit qu'aux États-Unis comme en Europe, la demande en matériel de lutte contre la pollution atmosphérique sera extrêmement forte en 1992. On s'attend notamment à ce que la demande en équipement de réduction des émissions d'oxyde d'azote et en matériel de désulfuration des gaz de combustion (le moyen de limitation des émissions de SO₂ qui est le plus répandu) connaisse une expansion rapide dans les années quatre-vingt-dix. Ontario Hydro a réussi à vendre son procédé de désulfuration des gaz de combustion aux

États-Unis et est bien placée pour tirer avantage de ce marché qui devrait s'élever à 160 millions de dollars en 1992.

Les autres entreprises canadiennes qui réussissent dans ce domaine sont en général de petites sociétés spécialisées comme Turbotak (épurateurs par voie humide) ou de grandes compagnies d'exploitation des ressources. À elle seule, la loi sur les pluies acides pourrait générer pour 80 milliards de dollars de demande en systèmes d'épuration aux États-Unis. Inco a d'ailleurs réussi à placer dans ce pays le procédé de four à oxygène que cette société utilise (pour faire fondre les concentrés de sulfure de cuivre), un exemple de commercialisation d'un procédé technologique interne.

Tous ces marchés de la protection de l'environnement, qui sont en pleine expansion, présentent diverses caractéristiques qui ouvrent des perspectives prometteuses pour les fournisseurs canadiens. Les compétences canadiennes sont d'ores et déjà bien connues dans des domaines comme l'approvisionnement en eau; l'évacuation des déchets liquides et solides; la conservation, la protection et la remise en état de l'environnement dans le secteur forestier; la gestion des pêches; la mise en valeur des sites miniers; la lutte contre la pollution; la mise en exploitation et le traitement des ressources énergétiques (charbon, pétrole, gaz, uranium, énergie hydraulique); la construction d'installations de transport et de transmission (routes, chemins de fer, aéroports, oléoducs et gazoducs, lignes de transmission) et dans toute une gamme de techniques utilisées par temps froid, pour ne pas parler de la préparation, de la formation et du perfectionnement des ressources humaines à l'occasion des transferts de technologie.

Les débouchés seront de plus en plus importants dans les pays en développement à mesure que la protection de l'environnement y prendra davantage d'importance. Par exemple, l'épuration de l'eau destinée à la consommation humaine pose actuellement un formidable défi: en Indonésie, 18% seulement de la population rurale a accès à une source d'eau potable alors que cette proportion est de 30% en Chine. Ces pays, ainsi que la Thaïlande, ont placé la fourniture d'eau potable parmi leurs grands objectifs socio-économiques.

Une étude a calculé qu'il faudrait dépenser de 20 à 30 milliards de dollars par an pour fournir de l'eau potable à tous les habitants de la Terre; on estime qu'il faudrait pour cela 20 millions de pompes à bras. D'ici l'an 2000, l'humanité dépensera

chaque année 20 milliards de dollars dans le cadre de travaux d'assainissement des eaux ainsi que pour sensibiliser les populations au problème de salubrité des eaux. Certaines sociétés canadiennes qui travaillent déjà à l'échelon international proposent des techniques très avancées de traitement des eaux usées et de consommation et sont bien placées pour tirer avantage de la demande potentielle.

6. L'industrie touristique

À l'inverse des autres secteurs, le tourisme n'est pas une industrie d'exportation. Ses clients viennent en visite au Canada alors que ses produits et services ne sortent généralement pas du pays. Le tourisme représente néanmoins au Canada une industrie de 25 milliards de dollars par an. Les touristes étrangers ont dépensé au Canada 7,2 milliards de dollars en 1989, ce qui fait du tourisme la troisième source de devises étrangères du pays et, à cet égard, une «exportation» importante.²⁹ De plus, en 1989, les Canadiens qui visitaient leur propre pays ont dépensé près de 18 milliards de dollars. Le tourisme génère environ 16,8 milliards de dollars de revenus directs et assure directement de l'emploi à plus de 622 400 Canadiens.³⁰ Le taux de croissance de l'industrie a atteint 4% l'an entre 1975 et 1989, ce qui surpasse celui de grands secteurs industriels comme les transports, la construction, l'industrie manufacturière et l'agriculture.

À l'évidence, on ne dira jamais assez à quel point le tourisme joue un rôle essentiel dans l'économie canadienne. Or l'importance des considérations environnementales pour cette industrie se révèle lorsque l'on examine les «types d'excursions» qui présentent le plus de potentiel au Canada en matière de voyages de loisir. Une étude achevée en janvier 1986 révèle que les deux types d'excursions les plus fréquemment choisis dans le cadre des voyages d'agrément effectués au Canada sont les visites touristiques (qui représentent 53% du total des déplacements/nuitées au Canada) et les activités de plein air (qui sont à l'origine de 29% des voyages/nuitées).³¹

Quelque 20 millions de gens visitent chaque année les parcs nationaux du Canada, ce qui montre bien que les voyageurs cherchent la beauté d'une nature intouchée et relativement exempte de pollution.

Il a été avancé que, d'ici l'an 2000, le tourisme pourrait devenir, en termes de profits, de recettes d'exportation et

d'emplois, la première industrie canadienne.³² On explique une telle croissance par la combinaison de facteurs comme l'augmentation de la population, du revenu réel disponible, du temps de loisir et du niveau d'éducation avec le désir d'épanouir sa personnalité et d'entretenir sa condition physique. Les loisirs de plein air prennent d'autant plus d'importance que les gens s'efforcent d'échapper aux pressions de la vie urbaine et recherchent des milieux naturels.

Cela offre des perspectives toutes particulières pour le Canada qui est connu dans le monde entier pour la beauté et la diversité de ses sites naturels: ses espaces immenses, ses montagnes magnifiques, ses rivières aux eaux limpides, ses côtes immaculées et l'exotisme de ses régions nordiques, toutes choses que l'on peut considérer comme un «capital environnemental». Toutefois, une croissance anarchique du tourisme peut, si elle se conjugue à une dégradation de l'environnement par les activités humaines et industrielles, altérer la valeur du cadre qui fait vivre le tourisme. Étant donné l'importance que revêt pour le Canada la préservation de son environnement naturel, toutes les formes de développement non viables menacent de compromettre la capacité de l'industrie à maintenir ses revenus.

Dans les années quatre-vingt-dix, «l'écotourisme» est porté par la vague de sensibilisation à l'environnement qui balaie les sociétés industrialisées. L'écotourisme consiste à:

«...aller visiter des zones naturelles relativement peu perturbées ou contaminées en ayant pour objectif précis d'étudier et d'admirer le paysage ainsi que sa faune et sa flore...»³³

En Amérique du Nord et en Europe, le nombre d'écotouristes a triplé au cours des cinq dernières années et, en 1990, il représentait une industrie de 3 milliards de dollars.³⁴ L'écotourisme favorisera l'instauration d'un solide partenariat entre tourisme et conservation et, s'il connaît le succès que l'on espère, il contribuera à accroître les revenus des économies locales et régionales, sensibilisera davantage la population des zones touristiques à l'importance de la conservation et incitera les gouvernements et les populations à prendre soin de la nature.

Le fait que la santé de l'industrie touristique dépende de la

propreté de l'environnement a également été reconnu par la Communauté européenne qui en a fait l'une des cinq priorités du Cinquième Plan d'action de la Communauté pour l'environnement.

L'importance du tourisme est également mise en évidence dans les autres secteurs sur lesquels la CE a choisi de placer la priorité: l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture. Le Cinquième Plan d'action définit les objectifs de planification environnementale de la Communauté dans ces secteurs à court, moyen et long terme et amène autant que possible les milieux locaux à jouer un rôle dans le cadre des processus décisionnels.

La Communauté estime que la croissance économique, en augmentant le temps que chacun peut consacrer à des loisirs, doublera le nombre de touristes qui parcourent l'Europe et fera peser d'énormes contraintes sur son environnement et, plus particulièrement, sur ses régions littorales. D'ores et déjà cependant, des problèmes environnementaux comme celui de l'envahissement de l'Adriatique par des algues à cause de la pollution de cette mer et du traitement insuffisant des eaux usées qui s'y déversent ont fait perdre à l'industrie touristique européenne 1,5 milliard d'écus de chiffre d'affaires.

Pour pouvoir assurer la prospérité à long terme de l'industrie touristique canadienne et parvenir à faire du tourisme une industrie viable à long terme, il faut instaurer un équilibre entre la protection de l'environnement (le «produit touristique») et l'exploitation des avantages économiques et sociaux que procure le tourisme. Manifestement, les mesures de protection de l'environnement jouent un rôle crucial dans cette équation.

Les systèmes de libre-échange instaurés en Amérique du Nord

La relation commerciale qui lie le Canada aux États-Unis est la plus importante de toutes celles qui unissent deux pays du monde; elle fait maintenant circuler chaque année pour 187 milliards de dollars canadiens de marchandises d'un côté à l'autre de la frontière. En 1988, près de 75% des exportations canadiennes ont pris la route des États-Unis alors que 65% des marchandises importées au Canada sont venues de ce pays. Le Canada est lui aussi le principal marché des produits américains puisqu'il absorbe un quart des exportations venant de ce pays.

L'objectif commercial de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) est d'éliminer les barrières commerciales qui entravent la circulation des biens et des services entre les deux pays. Par ailleurs, il semble maintenant certain que l'ALE sera modifié et élargi à un troisième partenaire, le Mexique, dans le cadre d'un Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Comme les États-Unis constituent un partenaire commercial particulièrement important pour le Canada et qu'il existe des disparités évidentes entre les trois pays sur le plan de la protection de l'environnement (cela est plus particulièrement vrai dans le cas du Mexique), l'ALENA aura des répercussions environnementales que l'on ne peut dissocier des questions de commerce et de compétitivité. Les questions qu'il faut prendre en considération touchent notamment aux domaines suivants: la capacité des parties à l'Accord à protéger leur propre environnement naturel; la gestion et le commerce des ressources naturelles; les dangers qu'engendre la promotion de formes non viables de développement.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

Des particuliers et des groupes environnementalistes canadiens qui se sont intéressés à cette question ont exprimé un certain nombre d'inquiétudes au sujet du tort que l'Accord de libre-échange conclu entre le Canada et les États-Unis pourrait causer à l'environnement canadien.³⁵ On insiste fréquemment sur le fait que l'harmonisation des normes pourrait conduire à un relâchement des normes environnementales canadiennes et américaines. Chacun des deux pays a en effet adopté dans certains domaines des normes plus strictes que l'autre et l'on considère que la création d'un grand marché où la concurrence est intensifiée pousse le secteur privé à réduire ses coûts de production, y compris les coûts qu'engendre le respect des normes environnementales, ce qui donne naissance à une tendance vers l'adoption du plus petit dénominateur commun en matière de réglementation environnementale.³⁶ De plus, on craint que les stimulants financiers et autres mesures que le Canada a prises en faveur de l'environnement et d'une bonne gestion des ressources soient abandonnés, ce qui rendrait de plus en plus difficile pour l'industrie de se placer à l'avant-garde de ce qui se fait dans les domaines de la protection, de la

réglementation et de la gestion de l'environnement.

Diverses autres questions inquiètent également les environnementalistes, et notamment l'utilisation des pesticides et des matériaux dangereux, la qualité de l'eau, les pratiques agricoles ainsi que la gestion des pêches, des forêts et de l'énergie.

Certains ont avancé que l'ALE pourrait affaiblir la réglementation canadienne sur les pesticides qui, dans sa forme actuelle, impose de démontrer la sûreté du produit, et conduire à l'adoption du principe de l'analyse risque/avantage comme aux États-Unis.

D'autres ont également dit que le Canada pourrait devenir un gigantesque site d'évacuation des déchets dangereux américains et que, dans le cadre de l'ALE, le gouvernement du Canada n'est pas en mesure d'imposer une surtaxe sur les produits dangereux qui sont importés au pays.

On craint également que l'ALE ne place de nouveaux obstacles sur le chemin de la réalisation de l'objectif des «3R» (réduction, réutilisation et recyclage des déchets) parce que les États-Unis sont en mesure de contester, en affirmant qu'il s'agit d'une barrière non tarifaire, tout règlement canadien imposant l'utilisation d'emballages recyclables ou de contenants réutilisables.

Comme l'eau n'est pas spécifiquement exclue de l'ALE, certaines personnes craignent qu'elle ne soit considérée comme une denrée exportable comme une autre alors que les projets de détournement à grande échelle de cours d'eau présentent manifestement des dangers environnementaux.

On a également soutenu que l'ALE accroîtra tellement les pressions économiques qui pèsent sur l'agriculture que celle-ci en viendra à être dominée par des entreprises pratiquant les cultures à grande échelle, ce qui pourrait être nuisible pour l'environnement et non viable à terme.

On pense aussi que l'ALE pourrait miner les efforts que le Canada déploie pour que la gestion de ses forêts assure la viabilité de leur exploitation. En effet, au Canada, le reboisement est actuellement subventionné par le gouvernement or les États-Unis considèrent que l'aide au reboisement est une pratique commerciale déloyale parce qu'il s'agit d'une manière de subventionner les exportations canadiennes de bois d'oeuvre. Les mesures commerciales compensatoires et anti-dumping qu'ont prises les deux pays n'ont pas été touchées par l'ALE et

les États-Unis continuent d'y avoir recours.

1. La structure de l'ALE

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les problèmes à caractère spécifiquement environnemental que soulève l'ALE.³⁷ Il est par contre fondamental de se demander si cet accord donne des moyens efficaces d'aborder le genre de questions qui ont été soulevées dans les paragraphes précédents. L'article 101 de l'ALE indique clairement que l'Accord est conforme aux dispositions de l'article XXIV du GATT et que, maintenant que les parties contractantes du GATT ont décidé que ce serait le cas, l'ALE constitue un accord international qui s'inscrit dans le cadre du GATT. Le paragraphe 407(1) de l'ALE indique que les parties signataires placent «leurs droits respectifs et leurs obligations générales» sous l'autorité des dispositions de l'article XI du GATT, qui interdit aux États d'imposer des restrictions quantitatives (quotas). Dans une certaine mesure, l'ALE offre toute la protection et présente toutes les lacunes du GATT en ce qui concerne l'équilibre à réaliser entre les préoccupations environnementales et les principes du libre-échange.

À l'intérieur du GATT, les questions environnementales ont traditionnellement été traitées sur la base des paragraphes (b) et (g) de l'article XX. Ces paragraphes autorisent les pays à prendre des mesures qui entraveront la libre circulation des biens si celles-ci:

- sont nécessaires à la protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou végétale (b); ou
- sont destinées à assurer la conservation de ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont prises en conjonction avec des restrictions placées sur la consommation nationale (g).

En vertu de l'article 1201 de l'ALE, ces dispositions sont incorporées à la partie pertinente de l'Accord.

2. Le mécanisme de règlement bilatéral des différends

L'ALE prévoit deux types de mécanismes bilatéraux de règlement des différends: la constitution d'un groupe spécial en vertu du chapitre dix-huit et la mise sur pied d'un mécanisme de règlement des différends sur la base du chapitre dix-neuf.³⁸ Les procédures de règlement des différends que prévoit le chapitre dix-huit sont dans une large mesure modelées sur le système de règlement des différends adopté dans le cadre du

GATT, même s'il présente certaines différences importantes.

Si les craintes des environmentalistes se concrétisent, il est probable que les cas effectifs seront soumis au mécanisme de règlement bilatéral des différends mis sur pied en vertu du chapitre dix-huit de l'ALE. Ce mécanisme indique une façon de procéder pour les différends relatifs à l'interprétation et à l'application de l'ALE et pour les questions de conformité d'une mesure avec les dispositions de l'ALE. Une analyse de la manière dont ces questions peuvent être interprétées en vertu du mécanisme bilatéral de règlement des différends de l'ALE donne une certaine idée des répercussions que cet accord pourrait avoir sur l'environnement.³⁹

Dans le cadre du mécanisme de règlement des différends institué en vertu du chapitre dix-huit de l'ALE, des consultations doivent obligatoirement avoir lieu puisqu'elles sont considérées comme la première étape du processus officiel. Si, au bout de 30 jours, les consultations n'ont pas donné de résultat, l'une des deux parties à l'Accord peut demander que la Commission mixte du commerce canado-américain (la Commission) examine le différend.⁴⁰ Hormis pour indiquer que le représentant principal de chacun des deux pays doit être de rang ministériel ou être désigné par le Conseil des ministres, l'ALE ne précise par quelle doit être la composition de la Commission. Pour l'instant, elle est formée de Michael Wilson, pour le Canada, et de Carla Hills, pour les États-Unis.

Une fois qu'une question a été soumise à l'attention de la Commission, le mécanisme bilatéral de règlement des différends est lancé et les parties ne peuvent plus faire trancher le problème par le GATT. (Avant cela, les parties peuvent décider à n'importe quel moment de régler leur différend par l'intermédiaire du GATT ou du mécanisme bilatéral.)

Si la Commission ne parvient pas à résoudre le différend, le problème peut être soumis à un arbitrage ou porté à l'attention d'un groupe d'experts. La solution de l'arbitrage ne peut être retenue que si la Commission l'accepte mais celle-ci ne peut refuser si une des parties demande que la question soit renvoyée devant un groupe d'experts. Celui-ci doit faire connaître ses constatations et ses recommandations à la Commission et le mécanisme bilatéral de règlement des différends a ceci d'unique qu'une des parties peut obliger l'autre à présenter le problème au groupe d'experts.

(Cela n'est pas le cas dans le cadre du GATT: un pays qui

dépose une plainte ne peut en obliger un autre à accepter l'arbitrage d'un groupe d'experts, ce qui conduit à des impasses du genre de celle que l'on a connu dans le cas du différend entre la CE et les États-Unis au sujet des hormones présentes dans la viande de bovins.)

Dans le cadre du mécanisme bilatéral, un groupe d'experts est composé de cinq membres: chacune des parties en sélectionne deux alors que la Commission propose le cinquième. Si la Commission ne peut tomber d'accord sur l'identité de la cinquième personne, les membres du groupe la choisissent et, s'ils ne peuvent eux non plus s'accorder, le nom de cette personne est tiré au sort au sein d'une liste d'experts tenue à jour par la Commission. Ce processus, qui est très souple afin de garantir que les groupes seront composés d'experts du commerce et des questions en jeu, est considéré comme l'une des meilleures caractéristiques du mécanisme bilatéral. Sur les 25 personnes dont le nom figure sur la liste initiale du chapitre dix-huit, deux connaissaient bien les problèmes écologiques et pouvaient, au sens large, être considérés comme des «environnementalistes». (Il s'agit de deux Canadiens et l'un d'eux est depuis décédé.)⁴¹

Le mécanisme bilatéral renvoie toujours le différend à l'attention des représentants des deux pays au sein de la Commission; celle-ci est chargée de convenir d'une solution qui «sera normalement conforme aux recommandations du groupe d'experts». Toutefois, le consensus n'est pas requis et même des recommandations faites de façon unanime par le groupe d'experts ne lient pas la Commission ou les parties. Cette manière de procéder s'inscrit dans la tradition canado-américaine de règlement des différends par décision arbitrale, une formule qui a pour but d'éviter les difficultés qui, pour certains, surgissent dans le cadre de la méthode du consensus retenue par le GATT. Dans ce cas, les membres doivent en effet convenir d'adopter un rapport et la partie perdante peut retarder ou bloquer le processus ainsi que l'acceptation des recommandations du groupe d'experts par le Conseil du GATT ou par les parties contractantes.⁴²

On espérait que la procédure de notification et de consultation qu'impose le mécanisme bilatéral amènerait les parties à tomber d'accord, sauf dans les cas les plus épineux, et il semble que ces attentes aient été satisfaites. Dans la période achevée en juin 1992, trois groupes d'experts ont été convoqués en vertu du

mécanisme prévu dans le chapitre dix-huit et deux d'entre eux se sont penchés sur la question de la «conservation» telle qu'elle est définie dans le paragraphe (g) de l'article XX du GATT.

3. L'interprétation du paragraphe (g) de l'article XX du GATT par les groupes d'experts convoqués en vertu du mécanisme bilatéral

Le seul groupe d'experts de l'ALE à avoir effectivement effectué une analyse en vertu du paragraphe (g) de l'article XX s'est penché sur le *Cas du saumon et du hareng sur la côte ouest* (1989).⁴³ À cette occasion, les États-Unis ont réclamé l'application du mécanisme bilatéral en affirmant qu'en obligeant les pêcheurs à débarquer au Canada l'intégralité des saumons et des harengs pris dans ses eaux de la côte ouest, ce pays violait le paragraphe (1) de l'article XI du GATT. Le Canada a soutenu que cette obligation n'avait pas pour but de limiter les échanges commerciaux mais qu'il s'agissait d'un élément essentiel de son programme de conservation de la ressource qui, en tant que tel, était exempté des dispositions du paragraphe (1) de l'article XI en vertu du paragraphe (g) de l'article XX.

Le groupe d'experts a relevé que l'intention du paragraphe (g) de l'article XX n'était pas «de faire primer les intérêts commerciaux d'un État sur les préoccupations environnementales légitimes d'un autre» mais que les seules mesures couvertes par ce paragraphe sont celles qui entrent dans le cadre d'un «authentique programme de conservation».⁴⁴ Dans une décision unanime, il a conclu que l'on pourrait estimer que l'obligation ainsi faite était principalement motivée par des raisons de conservation si des dispositions étaient prises pour en exempter la partie des prises qui, lorsqu'elle est exportée sans être débarquée, ne gêne pas la collecte de données. Le groupe a estimé qu'une proportion de 10 à 20% permet de recueillir les données nécessaires.

La Commission a ensuite négocié durant quatre mois avant de parvenir à un consensus qui permet au Canada de maintenir l'obligation de débarquement mais exige qu'il en dispense 25% du quota de saumon et de hareng entre 1991 et 1993, année durant laquelle la Commission réexaminera la situation.⁴⁵

Cette décision est importante parce que le groupe d'experts de l'ALE a appliqué le paragraphe (g) de l'article XX en fonction de critères plus libéraux que ceux sur lesquels le groupe du GATT

s'était précédemment appuyé. En 1987 en effet, le GATT s'était penché sur des règlements canadiens antérieurs qui imposaient que l'intégralité de saumon et du hareng de la côte ouest soit traitée en sol canadien et avait estimé qu'ils étaient contraires au paragraphe (1) de l'article XI et ne pouvaient se justifier en fonction du paragraphe (g) de l'article XX. Le groupe du GATT avait considéré que le paragraphe (g) de l'article XX ne pouvait permettre le maintien d'une mesure commerciale restrictive que si celle-ci était prise «en conjonction avec des restrictions de production» et si elle avait principalement pour but d'assurer l'efficacité de ces restrictions. Il est probable que, si elle avait été jugée en fonction des critères du GATT, l'obligation de débarquement imposée par la suite aurait été trouvée contraire au paragraphe (1) de l'article XI et qu'elle n'aurait pas été maintenue sur la base du paragraphe (g) de l'article XX.

Le mécanisme bilatéral a été mis en jeu une deuxième fois, par le Canada, à propos du *Cas du homard* (1990)⁴⁶, au sujet duquel il a été demandé au groupe d'experts de déterminer si la loi américaine interdisant la vente de homard inférieur à une certaine taille était contraire au paragraphe (1) de l'article XI du GATT.⁴⁷ Les États-Unis ont soutenu que le problème devait être jugé sur la base de l'article III du GATT (traitement national) puisqu'il concernait une mesure interne s'appliquant aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits étrangers et que, même si elle tombait sous le coup du paragraphe (1) de l'article XI, elle pouvait être maintenue en vertu du paragraphe (g) de l'article XX. Le groupe d'experts s'est rangé à l'argument avancé par les États-Unis au sujet de l'article III et s'est déclaré incompétent dans ce cas.

Si cette décision exerce une influence sur celles qui seront prises à l'occasion d'autres différends, elle pourrait avoir d'importantes répercussions. Elle donne en effet à penser que n'importe quelle mesure est permise si elle s'applique aussi bien à la production nationale qu'aux importations. Toutefois, elle a été rendue à une majorité de trois contre deux (le groupe était composé de trois Américains et de deux Canadiens) et ne fera peut-être pas précédent.

Une opinion minoritaire a refusé d'accepter la validité de la thèse défendue par la majorité selon laquelle une mesure n'est couverte par l'article XI que si elle est appliquée exclusivement à des importations. Les raisons développées par la majorité paraissent incompatibles avec l'interprétation libérale du

paragraphe (1) de l'article XI qui a été retenue dans le *Cas du saumon et du hareng*. De plus, il semble bien arrêté au sein du GATT que l'article XI concerne les mesures qui bloquent l'accès aux marchés et que l'article III (traitement national) ne concerne pas l'accès aux marchés mais le traitement des marchandises après qu'elles aient été importées.⁴⁸ Simultanément, le GATT indique clairement que les mesures internes appliquées à la frontière continuent de tomber sous le coup de l'article III de cet accord.

Quoi qu'il en soit, ces deux cas donnent à penser que les groupes d'experts de l'ALE ne suivent pas les interprétations que le GATT donne au paragraphe (g) de l'article XX. Jusqu'à présent, il semble que le critère de «conservation» soit appliqué de façon moins rigide en vertu de l'ALE que dans le cadre du GATT, ce qui porte à croire que les arguments utilisés pour défendre des mesures de conservation seront à l'avenir mieux reçus dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'ALE. On ne saura cependant pas avec certitude si une mesure pourra encore, comme cela a été fait devant le groupe spécial sur le homard, être défendue avec succès, dans d'autres circonstances, sur la base de son caractère interne tant que d'autres cas n'auront pas été jugés. Si les choses évoluent dans ce sens, la voie pourrait être encore plus largement ouverte à toute une gamme de mesures de «conservation» légitimes qui sont adéquatement élaborées et mises en oeuvre.

Il est important de noter qu'aucun des deux différends mentionnés n'a été causé ou soumis à un jugement à cause d'une question spécifique à l'ALE; les deux auraient été contestés en vertu du GATT que l'ALE ait ou non existé. L'avantage actuel du mécanisme bilatéral de l'ALE tient plus à une question de procédure que de fond. Comme il impose des délais plus stricts, il aboutit plus rapidement à un résultat que le GATT.

4. Les autres dispositions

L'article 1907 de l'ALE crée un groupe de travail qui est chargé de négocier un code des subventions dans un délai de sept ans. Il est probable qu'un tel code sera calqué sur celui du GATT et qu'il ne sera pas finalisé avant la fin des négociations d'Uruguay. À un certain moment, une ébauche de code du GATT comprenait une catégorie de subventions ne pouvant être contestées mais le texte Dunkel adopté récemment ne la mentionne plus.

Dans le chapitre six de l'ALE, le Canada et les États-Unis

confirment qu'ils se considèrent liés par l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce du GATT (Code de la normalisation). De ce fait, ils acceptent de ne pas faire obstacle au commerce avec des mesures liées à des normes. Le chapitre six offre également un cadre grâce auquel, à terme, les normes techniques ne pourraient plus être utilisées comme des barrières non tarifaires. Les normes et les règlements conçus pour protéger la santé, la sécurité et l'environnement ne sont quant à eux acceptables que s'ils n'excluent pas des marchandises qui satisfont à ces objections. Il n'est pas obligatoire d'harmoniser les normes.

Même s'il semble que les auteurs de l'ALE ont raté l'occasion de faire mieux que le GATT en ce qui concerne les questions environnementales, l'ALE ne paraît pas menacer l'environnement plus que le GATT. Les mesures correctives autorisées en vertu de l'ALE le sont aussi par le GATT et les mêmes principes s'appliquent. En fait, les deux décisions rendues par les groupes d'experts que le mécanisme bilatéral a fait intervenir portent à croire que des groupes de ce genre seront peut-être plus portés que les groupes du GATT à donner du poids aux arguments environnementaux.

Toutefois, il n'est peut-être pas satisfaisant de se reposer sur les conceptions de chacun des groupes d'experts, d'autant plus que la réglementation environnementale risque à l'avenir d'exercer de plus en plus d'influence sur les échanges commerciaux. Les questions fondamentales sont les suivantes:

- Quels sont les compromis économiques qu'il faut accepter en échange d'une amélioration constante de la protection de l'environnement?

- À quel point le risque environnemental est-il suffisant pour justifier et légitimer l'érection d'une barrière commerciale?

- Qui doit prendre la décision?

Maintenant que les questions environnementales revêtent davantage d'importance aux yeux du public et des politiciens, il faut trouver des moyens d'instaurer un équilibre entre la nécessité de gêner le moins possible les échanges commerciaux et celle de protéger la nature à l'échelle nationale et planétaire.

L'Accord de libre-échange nord-américain

Les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis ont récemment annoncé leur intention de créer un bloc commercial régional régi par un texte appelé Accord de libre-

échange nord-américain (ALENA). Ce bloc réunira les trois pays au sein de l'un des plus grands marchés ouverts du monde, un marché peuplé de 350 millions d'habitants et dont la production se chiffre à plus de 6 billions de dollars.⁴⁹ Diverses craintes ont toutefois été exprimées au sujet des répercussions environnementales éventuelles de l'ALENA, et plus particulièrement à propos du fait que les lois actuelles puissent être considérées comme des barrières non tarifaires, ce qui, comme les normes environnementales sont moins sévères au Mexique, réduira la compétitivité de l'industrie canadienne ou contraindra le Canada comme les États-Unis à abaisser leurs propres normes environnementales.⁵⁰

On a également soutenu que des sociétés canadiennes et étrangères qui auraient autrement investi au Canada le feront dorénavant au Mexique afin de tirer avantage du faible coût de la main-d'oeuvre et du manque de sévérité des lois environnementales dans ce pays, ce qui réduira les investissements et les emplois au Canada. Écologiquement parlant, le problème des industries polluantes serait seulement déplacé et non pas résolu.

Les environnementalistes et d'autres groupes de gens font ressortir le fait que les «maquiladoras» mexicaines, des zones franches qui constituent une expérience de libre-échange, confirment leurs craintes puisqu'elles ont conduit à une grave dégradation de l'environnement là où elles ont été créées, dans le nord du Mexique, juste au sud de la frontière américaine.

Le programme maquiladora a été lancé en 1965 à la suite d'un accord conclu entre les États-Unis et le Mexique. En vertu de celui-ci, les entreprises mexicaines peuvent importer de l'outillage, de l'équipement, des pièces, des matières premières et autres éléments provenant des États-Unis sans payer de droits de douane puisqu'ils demeurent temporairement «sous douane».⁵¹ Tout cela est utilisé pour assembler ou fabriquer des produits finis ou semi-finis qui peuvent ensuite revenir sur le marché américain et sur lesquels les États-Unis ne prélèvent des droits de douane que sur les éléments qui ne proviennent pas de leur territoire ainsi que sur la «valeur ajoutée» au Mexique durant l'assemblage ou la fabrication. Les maquiladoras ont plu à l'industrie parce que le gouvernement du Mexique a adopté une attitude de laisser-faire à l'égard de la protection de l'environnement et de la rémunération de la main-d'oeuvre et aussi parce que le Mexique accepte que les

usines implantées dans ces zones franches appartiennent à 100% à des intérêts étrangers.⁵²

Au cours des 24 dernières années, l'industrie des maquiladoras a formé le secteur de l'économie mexicaine où la croissance a été la plus rapide. En 1965, l'année où le programme a été lancé, il a été créé 12 usines employant 3 000 personnes. Cinq ans plus tard, 12 usines maquiladoras étaient en exploitation et, en 1980, il y en avait 620. En 1989, 1 490 entreprises fournissant 400 000 emplois, soit 1% de ceux qui existent au Mexique, fonctionnaient en vertu de ce programme. Alors qu'il y avait en 1989 2,6 millions d'habitants dans les zones auxquelles le statut de maquiladora a été conféré, il sont actuellement 3,3 millions et l'on s'attend à ce que leur nombre dépasse les 5 millions d'ici l'an 2000.⁵³ En 1989, la valeur ajoutée aux choses que les maquiladoras exportent s'est élevée à 1,6 milliard de dollars (US).⁵⁴ Le secteur des maquiladoras est la principale source de devises étrangères du Mexique après l'industrie pétrolière.⁵⁵

L'expansion du secteur manufacturier dans les maquiladoras dépasse d'ores et déjà les capacités de l'infrastructure de base et des ressources naturelles de la région; ces zones produisent plus de déchets que le Mexique n'est équipé pour en traiter. On craint donc qu'une libéralisation supplémentaire du commerce dans le cadre de l'ALENA exacerbe le problème que posent les maquiladoras. De plus, la tendance de plus en plus prononcée à l'utilisation de procédés de production plus avancés et plus complexes (que les activités d'assemblage partiel et d'industrie légère qui ont dominé l'industrie des maquiladoras dans le passé) pourrait amener une plus grande consommation de substances dangereuses et une production supplémentaire de déchets toxiques.⁵⁶ L'évacuation des déchets industriels dangereux fait l'objet d'une surveillance rigoureuse aux États-Unis et au Canada mais le Mexique ne compte par contre qu'une poignée de sites pouvant servir à cette fin.

Même si le gouvernement du Mexique prévoit adopter des lois environnementales rigoureuses qui sont en bonne partie inspirées des lois américaines, il n'a pas les moyens de les faire appliquer adéquatement. Le Mexique consacre actuellement 0,48\$ US par habitant à la protection de l'environnement, par rapport à 24,40\$ aux États-Unis.⁵⁷ Au mieux, les mesures prises au Mexique pour faire respecter la réglementation sont éparses et le gouvernement devra faire preuve de plus de

vigueur dans l'application de sa réglementation environnementale s'il veut que les entreprises se conforment aux normes qu'il a fixées. Il ne semble toutefois pas être en passe d'augmenter les ressources qu'il consacre à cette fin.⁵⁸

Étant donné la dégradation de l'environnement qui s'est produite dans les maquiladoras, certains soutiennent que les ressources naturelles des régions frontalières ne peuvent absorber le développement économique supplémentaire que les tenants du libre-échange prévoient. Dans les régions frontalières des deux pays, une croissance supplémentaire notable provoquée par l'ALENA pourrait complètement submerger les efforts qui sont déployés pour protéger et mettre en valeur adéquatement les ressources frontalières, ce qui ferait courir un risque supplémentaire à l'environnement et à la population des deux pays.

Pour l'instant, le Canada n'entretient avec le Mexique que des relations commerciales modestes. En 1989, ce pays était le dix-septième partenaire commercial du Canada par ordre d'importance alors que nous n'y avons exporté que pour 603 000 000\$ de marchandises, soit moins d'un demi pour cent du total de nos exportations.⁵⁹ La même année, le Canada a acheté pour 1,7 milliard de dollars de produits mexicains, ce qui correspond à 1% de l'ensemble de ses importations.

Le taux de droits moyen actuellement appliqué aux articles mexicains passibles de droits de douane est de 10,6%. Toutefois, la plupart des marchandises mexicaines peuvent bénéficier de tarifs préférentiels dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP) que le Canada applique aux produits provenant de pays en développement, et nombre d'entre eux entrent en franchise. Cela ramène le taux de droits moyen frappant l'ensemble des importations provenant du Mexique à 2,4%. Il a été soutenu en conséquence que l'Accord n'aura pas de répercussions environnementales notables pour le pays puisqu'actuellement 85% des échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique se font en franchise de droits.

Certains des décideurs américains ont commencé à s'intéresser aux répercussions environnementales d'un ALENA lors du débat sur la «procédure accélérée» qui a eu lieu au printemps de 1991. À la fin du mois d'avril de cette année, ni l'administration Bush, ni l'administration mexicaine n'avaient reconnu qu'il existe un lien direct entre le commerce et l'environnement.⁶⁰ À ce moment-là, le gouvernement canadien soutenait quant à lui

que l'ALENA prendrait en compte les questions environnementales liées au commerce alors que les autres seraient abordées dans le cadre d'accords parallèles bien distincts de l'accord commercial.⁶¹

Un an plus tard, la position du gouvernement canadien n'avait pas changé et continuait de placer sur deux voies parallèles les dispositions prises à l'égard de l'environnement et de l'ALENA. Les aspects environnementaux de l'ALENA qui sont liés au commerce seront quant à eux incorporés au texte, y compris des normes portant exclusivement sur des produits. On cherche ainsi à réduire les répercussions environnementales et peut-être à renforcer les normes dans ce domaine en stimulant les investissements et la mise au point de nouvelles techniques. Le terme «environnement» figurera dans le préambule de la partie générale de l'Accord, dans le chapitre qui traite des investissements ainsi que dans la partie qui décrit le mécanisme de règlement des différends. Les mesures qui ne sont pas liées au commerce (par exemple les méthodes de récolte, les procédés de fabrication, les mesures de mise en application, etc.) seront abordées dans le cadre d'un processus parallèle.

Les gouvernements du Mexique, des États-Unis et du Canada ont accepté de procéder à un examen des effets environnementaux de l'ALENA. Toutefois, l'étude entreprise par le gouvernement du Canada ne sera pas rendue publique. Le Canada a préféré procéder plutôt à une évaluation environnementale de l'ALENA au palier du Conseil des ministres sur la base d'un mandat mis au point grâce à un mécanisme de consultation faisant intervenir certains environnementalistes.

Au printemps de 1991, un groupe de pression américain très puissant dans les domaines de l'environnement et de la main-d'oeuvre, le Public Citizen Watch, a clairement indiqué que les environnementalistes s'opposeraient à la signature de tout accord commercial conclu avec le Mexique qui ne serait pas rattaché, directement ou indirectement, à des accords environnementaux efficaces. Certains ont dit craindre que si la procédure accélérée était approuvée sans que des engagements soient pris au sujet de l'environnement, la question environnementale ne serait pas abordée puisque, en vertu de cette procédure, le Congrès n'a que 60 jours, lorsqu'un accord commercial a été conclu, pour l'étudier, l'approuver ou le rejeter sans que des modifications puissent y être apportées. Les groupes environnementalistes ont fait pression sur le Congrès

pour qu'il refuse que la procédure de négociation soit accélérée tant que l'on n'aurait pas de garantie au sujet de l'environnement.⁶²

Les efforts déployés par Public Citizen Watch et d'autres groupes ont porté certains fruits. Dans la lettre qu'il a adressée le 1^{er} mai 1991 aux principales personnalités du Congrès afin de leur demander de maintenir la procédure accélérée en vigueur, le président Bush a répondu aux préoccupations exprimées au sujet des répercussions environnementales de l'ALENA. Pour pouvoir obtenir le nombre de voix dont il avait besoin pour que lui soit confié le mandat de négociation qu'il réclamait, le président a rendu public un plan d'action décrivant la position qui serait adoptée lors des négociations au sujet des questions d'environnement, de main-d'oeuvre et de santé. Ce plan d'action promettait notamment que l'on effectuerait un examen détaillé des questions environnementales américano-mexicaines, cet examen devant avoir lieu sous la coordination du représentant commercial américain et en collaboration avec divers ministères.

Certains membres du Congrès ont déclaré qu'ils approuveraient la procédure accélérée uniquement si le plan d'action était mis en oeuvre; toutefois, le 1^{er} août 1991, mécontents de la réaction de l'administration, le Sierra Club, le Public Citizen Watch et Friends of the Earth ont intenté des poursuites contre le bureau du représentant commercial américain. Ils voulaient ainsi tenter de le contraindre à préparer, pour les négociations de l'Uruguay et les négociations de l'ALENA, des énoncés d'incidence environnementale qui examineraient publiquement les répercussions écologiques de ces traités.⁶³

En octobre 1991, l'administration américaine a achevé l'Examen des questions environnementales canado-mexicaines qui avait été promis dans la lettre aux membres du Congrès et l'a rendu public. Le 25 février 1992, à Los Angeles, Carla Hills et William Reilly ont dévoilé les conclusions du rapport final de cet examen.

Le rapport commence par souligner le fait que la coopération bilatérale a toujours été bonne entre les États-Unis et le Mexique pour les questions environnementales.⁶⁴ Il soutient que, de façon générale, l'ALENA encouragera l'industrie à abandonner le secteur des maquiladoras, ce qui allégera la pression qui pèse sur les régions frontalières.

Le rapport d'examen considère également que l'ALENA ne

transformera pas le Mexique en un havre de pollution pour les entreprises qui cherchent à se dérober aux normes environnementales américaines. Il avance que la réduction de la pollution ne représente en effet qu'une partie mineure du total des coûts pour la plupart des entreprises et que les coûts qu'entraîne le respect de la réglementation sont une considération secondaire dans le choix du site des usines.⁶⁵

Ce document déclare également que toute décision de déménagement qui serait prise sur la base de la différence dans les coûts en question poserait en fait une hypothèse éminemment contestable au sujet des coûts que la réglementation environnementale entraînera à l'avenir au Mexique. Ce facteur, combiné à ce que le texte appelle «la sensibilité historique à l'investissement étranger dans un pays en développement comme le Mexique» amène les auteurs à estimer que nombre des grandes entreprises américaines pourraient bien se conformer aux méthodes et aux normes américaines de lutte contre la pollution dans les installations qu'elles possèdent en dehors des États-Unis.⁶⁶ Même si cela est peut-être vrai pour certains grands investisseurs, cette manière de voir les choses pourrait bien être moins répandue chez les entreprises de moindre envergure qui n'ont que peu de capitaux à investir.

Les chefs de file du Congrès n'ont pas tardé à réagir à la publication de l'Examen environnemental de l'administration. Dans une lettre au président Bush que plus de 70 démocrates ont signée, un membre du Congrès, Ron Wyden, a déclaré que le rapport préliminaire de l'Examen «escompte que l'environnementalisme percolera vers les petites entreprises et que cela fera disparaître les problèmes comme par magie».⁶⁷

L'accord commercial trilatéral a également ses opposants au Canada. Des groupes comme le Réseau canadien d'action et le Council of Canadians considèrent qu'un pacte commercial nord-américain «offrirait aux multinationales les ressources du Canada, le marché des États-Unis et la main-d'oeuvre à bon marché du Mexique».⁶⁸ Le gouvernement du Canada semble convaincu pour sa part que le Mexique est d'ores et déjà prêt à adopter une réglementation environnementale sévère.

En 1988, le gouvernement du Mexique a en effet promulgué la *Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement*, mais l'on s'accorde à reconnaître qu'un manque de ressources humaines et financières en complique l'application.⁶⁹ Le gouvernement du Canada paraît croire que,

grâce au supplément de croissance économique qu'entraînera l'augmentation des échanges commerciaux, le Mexique pourra à l'avenir traiter de façon plus satisfaisante la question de la protection de l'environnement.⁷⁰ Cela est conforme au point de vue défendu par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) qui considère que la réduction de la pauvreté est une condition préalable à un développement respectueux de l'environnement.

Dans *Notre avenir à tous*, le rapport qu'elle a publié en 1987, la CMED a clairement expliqué de quelle façon les problèmes environnementaux et les diverses formes de développement économique, y compris les échanges internationaux, sont liés.⁷¹ Ce document décrit en détail pourquoi, à cause de leur pauvreté et de leur démographie galopante, les pays en développement ont énormément de mal à suivre des politiques environnementalement saines, même dans des circonstances optimales. La Commission fonde en grande partie ses conclusions sur la conviction que les pauvres ne peuvent se permettre de protéger l'environnement. Par conséquent, pour que les pays du Tiers-Monde puissent viabiliser à long terme leur développement, ils doivent pouvoir élever le niveau de vie de leur population et utiliser plus efficacement leur base de ressources.

Le gouvernement du Canada a décrit l'aide qu'il entend apporter aux pays en développement dans le *Plan vert* qu'il a publié en 1991, un document qui doit servir de source d'inspiration pour les politiques environnementales canadiennes durant les années quatre-vingt-dix. Entre autres grands objectifs énoncés par le Plan dans ce domaine, le gouvernement s'engage à rechercher des solutions planétaires aux problèmes environnementaux qui affligent la Terre.

Plus précisément, il s'agit de persuader autant de pays industrialisés et en développement que possible de signer les conventions internationales sur la transformation du climat et sur la biodiversité. Le gouvernement du Canada s'est également engagé à aider les pays pauvres à viabiliser leur développement, notamment en faisant davantage d'efforts pour leur donner accès aux techniques les plus récentes.⁷²

Il semble que le dévouement du gouvernement du Canada à la cause du développement durable le pousse à conclure un accord trilatéral de libre-échange parce qu'il considère que cela stimulera la croissance économique et la prospérité au Mexique.

En sa qualité de grand pays en développement, le Mexique accroîtra dans toute la mesure du possible le niveau de protection que son gouvernement offre à l'environnement.⁷³ Il est également possible qu'en s'attaquant aux problèmes du Mexique par l'intermédiaire d'une libéralisation des échanges on accroisse la probabilité qu'il signe les conventions planétaires dont il est question dans le *Plan vert*.

Toutefois, même si la CMED a dit que la richesse est une *condition préalable* à la protection de l'environnement, il n'y a pas de garantie sur ce plan. Peut-être que, comme le croit le Canada, le Mexique deviendra plus sensible aux questions environnementales en s'enrichissant. Pour l'instant, toutefois, il est difficile de déterminer si nombre des problèmes que connaît actuellement ce pays découlent de l'incapacité de son gouvernement à financer des services publics fondamentaux comme l'adduction d'eau et le tout-à-l'égout ou, au contraire, de son refus de le faire. Si l'on prend pour hypothèse qu'un enrichissement du pays amènera *nécessairement* un renforcement correspondant de la protection offerte à l'environnement, on est conduit à poser des questions au sujet des priorités nationales du Mexique et de la façon dont le pouvoir y est structuré.

L'ALENA pose un réel défi à ceux qui souhaitent lier les questions commerciales et environnementales à l'intérieur d'un même accord; chaque pays aborde en effet le problème sur la base de critères différents principalement parce que l'écart est important entre l'économie fortement industrialisée des États-Unis et celle, peu développée, du Mexique. Le Canada peut apporter un point de vue unique à la table de négociations de l'ALENA parce que, tout en ayant une économie très industrialisée, il peut comprendre les problèmes des pays en développement qui dépendent fortement de l'exploitation des ressources naturelles et qu'il a lui-même subi des cas de «protectionnisme vert».

Le fait que les États-Unis n'aient pas réussi à convaincre un groupe spécial du GATT qu'il était acceptable d'appliquer extraterritorialement les mesures que ce pays avait prises pour protéger les dauphins a conduit les groupes environnementalistes américains à réclamer avec encore plus d'insistance que les questions écologiques soient traitées dans le cadre de l'ALENA et a renforcé les arguments que les environnementalistes pouvaient présenter au Congrès.⁷⁴ Il a

d'ailleurs été avancé que la question de l'environnement pourrait s'avérer décisive en ce qui concerne la décision que doit prendre le Congrès au sujet de l'adoption de l'accord qui a été négocié.⁷⁵

Mais, que la question environnementale soit traitée dans le cadre de l'accord commercial ou par l'intermédiaire d'accords bilatéraux parallèles, il est certain que des pressions seront exercées sur le Mexique afin de l'amener à mieux protéger son environnement. Cela pourrait ouvrir des débouchés aux exportateurs canadiens de matériel de surveillance environnementale, de techniques de contrôle des procédés industriels, de services techniques et (potentiellement) pour les industries de la chimie ainsi que du pétrole et du gaz.⁷⁶ De plus, le Mexique devra largement faire appel à des compétences et à des techniques étrangères pour résoudre les problèmes que lui posent l'évacuation des déchets toxiques, les émissions gazeuses et l'évacuation des déchets.

La Communauté européenne

La Communauté européenne (CE) est, après les États-Unis, le principal partenaire commercial du Canada en termes d'échanges de produits, d'investissements et de technologie et aussi du point de vue du tourisme. Ses politiques commerciales revêtent donc une importance certaine pour l'économie canadienne. En 1988, les Canadiens ont acheté pour plus de 16 milliards de dollars de marchandises à la CE et ont placé dans les pays qui la composent 11 milliards de dollars d'exportations, soit 18% du total des exportations canadiennes.⁷⁷ Il s'agit en majeure partie de marchandises tirées des ressources naturelles comme le bois d'oeuvre, le papier journal, les céréales, les minerais et les métaux, le pétrole, le gaz naturel et le poisson. Le Canada vend peu d'articles manufacturés en Europe.

La CE compte actuellement 12 membres et sa population a récemment été accrue par l'inclusion de l'ancienne Allemagne de l'Est.⁷⁸ Le bloc commercial que forme la CE prendra probablement de l'expansion en incluant les pays de l'Association européenne de libre-échange (Suède, Norvège, Islande, Suisse, Autriche et Finlande) et peut-être, ultérieurement, le reste des pays d'Europe de l'Est (y compris la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, l'Albanie, la Bulgarie ainsi que les pays issus de l'ancienne Tchécoslovaquie et de l'ancienne Yougoslavie).

En juillet 1987, des modifications du Traité de Rome connues

sous le titre d'Acte unique européen sont entrées en vigueur. Elles mettent en branle un programme intitulé «Europe 92» qui vise à éliminer tous les obstacles au commerce entre les membres de la CE et à créer un marché unique en Europe. Celle-ci y parviendra, entre autres, en harmonisant les normes relatives aux produits, en éliminant les contradictions entre les lois commerciales nationales et en libéralisant les services financiers.

Le marché unique européen donnera naissance au plus important bloc économique du monde puisque celui-ci comptera 340 millions d'habitants (sans même inclure les pays membres de l'Association européenne de libre-échange ou ceux d'Europe de l'Est), suivra une seule stratégie commerciale et aura un PIB égal à celui des États-Unis. Entre autres répercussions, la création d'un marché unique en Europe amènera :

- un regroupement des entreprises européennes;
- une baisse des coûts de production (grâce à de meilleures économies d'échelle);
- une réduction des coûts de transport;
- l'élimination des mesures à la frontière à l'intérieur de l'Europe.

Il est clair que cette évolution modifiera au cours des prochaines années les circuits d'échanges commerciaux entre la CE et les pays qui n'appartiennent pas au marché unique. Si le Canada veut préserver ses débouchés actuels au sein de la CE et tirer avantage de ceux que le changement ouvrira, le Canada doit absolument réagir de façon dynamique.

L'ouverture des frontières en 1992 pourrait aussi amener, parce que la réglementation environnementale sera renforcée à l'intérieur du marché européen unique, une augmentation du nombre des barrières commerciales entre les pays de la CE et ceux qui n'en font pas partie. À mesure que ce nouveau marché s'affirmera, on verra mieux à quel point un équilibre satisfaisant a été réalisé entre la protection de l'environnement et l'élimination des pratiques qui font obstacle au commerce. L'instauration d'un équilibre acceptable pour les environnementalistes comme pour ceux qui veulent favoriser le commerce constitue une étape fondamentale dans la voie qui mène à l'adoption de formes viables de développement.

Le programme environnemental de la Communauté européenne

Il semble que l'ouverture des frontières intra-européennes en

1992 doit s'accompagner d'une tendance au renforcement et à l'extension de la réglementation environnementale en Europe. En juillet 1988, la Communauté a émis une directive d'évaluation des incidences environnementales (enjoignant tous les secteurs à intégrer les questions écologiques au processus décisionnel et de planification) et ordonné que des évaluations d'impact soient effectuées pour certaines catégories de programmes.

La Communauté soutient que le renforcement des normes environnementales est une nécessité économique aussi bien qu'écologique, ce qui signifie probablement qu'elle prendra à l'avenir des mesures encore plus strictes dans ce domaine. La CE met actuellement en place une Agence européenne pour l'environnement (AEE) qui sera chargée de coordonner l'action des agences environnementales nationales et régionales qui existent déjà, ce qui permettra à la CE de suivre l'évolution de la situation environnementale à l'échelle européenne. Cette Agence réunira également des données comparatives objectives sur l'état de l'environnement à l'intérieur des pays membres.

Ces mesures ont été rendues nécessaires, notamment, par la dégradation de la nature en Europe ainsi que par les craintes croissantes de la population européenne au sujet de la qualité de l'environnement. Les sondages qui ont été réalisés montrent en effet que, ces dernières années, l'opinion publique a radicalement évolué en faveur d'une politique écologique plus dynamique. Cela a été mis en évidence en juin 1989 lorsque les partis «verts» ont emporté 30 sièges au sein du Parlement européen, devenant ainsi le cinquième groupe par ordre d'importance au sein de cet organisme.⁷⁹ Le renforcement de la réglementation environnementale ainsi que du soutien que le public accorde à ce genre de mesure aura, au sein de la CE, des répercussions sur des habitudes de consommation et des règles commerciales qui sont déjà en pleine évolution.

1. La structure de la Communauté européenne

L'Acte unique européen élargira en Europe la portée de la réglementation environnementale à la fois du point de vue du fond, c'est-à-dire en amenant l'adoption de mesures concrètes, et de la forme, en faisant évoluer le processus décisionnel. Par conséquent, il est important de bien comprendre le rôle des principaux organismes qui élaborent les politiques et prennent les décisions. Une brève description de ceux-ci est fournie ci-après.

La Commission européenne est le bras exécutif de la Communauté; elle propose des règlements et des directives qui, en plus des traités, forment le droit communautaire. La Commission fait respecter ce droit et s'assure que le marché commun fonctionne adéquatement. Elle se compose de 17 commissaires, deux pour chacun des principaux États (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie et Espagne) et un pour chacun des pays membres de moindre importance. La Commission s'appuie sur un secrétariat qui est installé principalement à Bruxelles et compte quelque 14 000 fonctionnaires répartis entre environ 20 directions générales (D-G). L'environnement tombe sous la compétence de la D-GXI.

Le Conseil des ministres, qui décide des grandes orientations de la Communauté, est composé de ministres des gouvernements des États membres. Il participe aux travaux de la Commission selon les questions qui sont inscrites à l'ordre du jour. Par exemple, les ministres de l'Agriculture négocient les prix des produits agricoles alors que les ministres de l'Environnement s'occupent des questions écologiques, etc. Le Conseil des ministres, qui se réunit ordinairement à Bruxelles et au Luxembourg de temps à autre dans l'année, a son propre secrétariat général d'environ 2 000 fonctionnaires; en 1988, il s'est réuni 77 fois.

Le Conseil ne peut discuter que des propositions que lui soumet la Commission et ne peut les modifier qu'à l'unanimité. L'unanimité est également requise pour certaines décisions importantes. Toutefois, afin de faciliter la prise de décisions, l'*Acte unique européen* prévoit que certaines d'entre elles peuvent être prises à la majorité qualifiée, surtout en ce qui concerne le parachèvement du marché interne européen en vertu de l'article 100A. Pour être approuvée à une majorité qualifiée, une proposition de la Commission doit réunir 54 voix sur un total de 76.⁸⁰

La Cour européenne de justice, qui siège au Luxembourg, est formée de 13 juges qui sont nommés pour six ans avec le consentement des États membres. À la demande d'un tribunal national, elle rend des décisions à propos de l'interprétation ou de la validité de certains points du droit communautaire et, lorsqu'une institution communautaire, un gouvernement ou un particulier en présente la demande, elle peut invalider toute mesure prise par la Commission, le Conseil des ministres ou des gouvernements nationaux si elle estime que ces mesures sont

contraires aux dispositions des traités adoptés par la Communauté. Les décisions de la Cour européenne priment sur celles des tribunaux nationaux dans le domaine du droit communautaire.

Enfin, le Parlement européen, qui compte 518 députés élus pour cinq ans, siège à Strasbourg.⁸¹ Ce parlement est une assemblée législative qui participe à la formulation des directives, règlements et décisions de la Communauté et apporte des commentaires sur les propositions de la Commission; de plus, il supervise la CE et fixe son budget. L'*Acte unique européen* stipule que le Conseil et le Parlement doivent coopérer, ce qui renforce les pouvoirs législatifs de ce dernier dans des secteurs aussi importants que celui du parachèvement du marché interne européen, entre autres. Ce changement a d'ores et déjà eu des répercussions en ce qui concerne les décisions à caractère environnemental qui ont été prises par le Conseil.

2. L'Acte unique européen et l'environnement

Avant 1987, aucun texte à valeur juridique n'indiquait comment les problèmes environnementaux devaient être abordés au sein de la Communauté et l'article 30 du Traité de Rome garantit la libre circulation des biens et des services entre les États membres, même si certaines exceptions sont autorisées comme, par exemple, des mesures qui pourraient être justifiées sur la base de considérations environnementales. Traditionnellement, les mesures visant l'environnement ont été justifiées par l'article 235, qui autorise la Communauté à prendre les dispositions qui s'imposent pour atteindre des objectifs collectifs qui ne sont pas expressément énoncés dans le Traité.

L'évolution des attitudes européennes à l'égard de l'environnement se révèle cependant dans les dispositions juridiques de l'*Acte unique européen* même. Celles-ci comprennent en effet des articles qui donnent à la CE le droit, et l'encouragent même à le faire, de compléter les objectifs de libre-échange par un fort niveau de protection de l'environnement et qui confirment que les objectifs écologiques constituent une fin légitime.

L'*Acte unique européen* contient maintenant des dispositions qui imposent à la Commission de la CE de prendre des mesures rigoureuses pour protéger le milieu naturel et la santé humaine et qui lui donnent les moyens de faire respecter sa réglementation

à cet égard. La question environnementale est maintenant spécifiquement évoquée dans le Traité de Rome, ce qui donne une assise aux autres lois et indique que la protection de la nature devrait être une partie intégrante des autres politiques de la Communauté. Plus particulièrement, et pour la première fois, le paragraphe A de l'article 100 ainsi que les paragraphes R, S et T de l'article 130 reconnaissent qu'il est nécessaire de combiner les objectifs du libre-échange avec les impératifs de la protection de l'environnement. L'alinéa 2 du paragraphe R de l'article 130 décrit les principes qui sont à la base du programme environnemental de la Communauté:

«L'action environnementale de la Communauté devrait reposer sur les principes voulant qu'il faille prendre des mesures préventives, que les problèmes environnementaux devraient être en priorité corrigés à la source et que les pollueurs devraient assumer le coût des mesures correctives. La nécessité de protéger l'environnement devra être un élément indissociable des autres politiques de la Communauté.»

Le paragraphe R de l'article 130 énonce les objectifs de la CE, qui sont d'orienter comme suit son action environnementale:

- i. préserver et améliorer la qualité de l'environnement;
- ii. contribuer à protéger la santé humaine;
- iii. assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. (Alinéa 1)

Actuellement, la Cour européenne de justice a une attitude ambiguë au sujet de la manière dont elle pourrait interpréter des dispositions de l'Acte unique européen ainsi que du degré auquel elle appuiera la tendance générale à un renforcement des normes de protection environnementale.⁸² Dans le *Cas des bouteilles danoises* de septembre 1988,⁸³ la Cour a essayé de déterminer si, du point de vue du paragraphe R de l'article 130, le système danois de consigne des contenants de bière et de boissons rafraîchissantes ainsi que l'obligation d'obtenir un permis pour tous les nouveaux types de contenant qui est imposé par ce pays constituent une entrave injustifiable au commerce.

La Cour a évalué la question en fonction de deux critères:

Premièrement, elle a voulu savoir si les mesures nationales qui ont été prises pour protéger l'environnement pouvaient être considérées comme une «disposition impérative» limitant

l'application de l'article 30 du Traité de Rome (qui garantit la libre circulation des biens et des services entre les États membres) en l'absence de règles communautaires. Elle a estimé qu'en vertu des clauses de l'*Acte unique européen*, les mesures prises pour protéger l'environnement étaient effectivement des «dispositions impératives» qui pouvaient limiter l'application de l'article 30.⁸⁴

Deuxièmement, la Cour a cherché à déterminer si le niveau de protection requis était excessif ou déraisonnable et si les mesures prises étaient nécessaires et en proportion du problème. Elle a jugé que la loi danoise ne satisfaisait pas à ce critère, que les mesures prises étaient disproportionnées par rapport à l'objectif recherché et qu'il était possible d'arriver au même résultat de façon moins discriminatoire.

Nonobstant la décision qui a été rendue dans ce cas, il est important de noter que la Cour a reconnu la validité du principe voulant qu'une mesure prise pour protéger l'environnement puisse, dans certaines circonstances, faire légitimement obstacle au commerce, tant qu'elle n'a pas sur celui-ci un effet disproportionné à l'objectif environnemental qui est perçu comme légitime. Cependant, en l'absence de toute autre cause type, il est difficile de prévoir comment ce principe sera à l'avenir appliqué.⁸⁵

Il a cependant failli être de nouveau soumis à l'appréciation de la Cour en 1989, pour une question de convertisseurs catalytiques, à l'occasion du débat qui a fait rage au sujet des normes d'échappement des automobiles de la CE. La Commission avait en effet avancé, à propos des normes d'émission des gaz d'échappement, une proposition établie sur la base du plus petit dénominateur commun à l'intérieur des États de la Communauté. Certains d'entre eux ont néanmoins estimé qu'ils ne pourraient satisfaire à ces normes et le Conseil des ministres est passé très près de rejeter la proposition. Toutefois, la Hollande souhaitait quant à elle au contraire adopter plus rapidement des normes plus strictes et a menacé de porter la cause devant la Cour, ce qui a contraint le Parlement européen à prendre l'initiative en présentant lui-même des propositions officielles dans ce domaine. Le Conseil devait ensuite décider d'accepter ou non les propositions du Parlement, en sachant bien que si la Hollande soumettait la question à la Cour, elle risquait de gagner sur la base du précédent du *Cas des bouteilles danoises*.

Confrontés à l'éventualité que la chose soit soumise à la Cour, aux pressions exercées par le Parlement européen ainsi qu'à la possibilité que des élections européennes soient tenues en 1989, les États qui s'étaient avant cela montrés réticents au sein du Conseil ont adopté les propositions beaucoup plus tôt que cela aurait été normalement le cas et la question n'a pas été portée à l'attention de la Cour.

Il est remarquable de noter que le Parlement européen, pour la première fois, a pris l'initiative de présenter des propositions au Conseil, ainsi qu'une modification à l'*Acte unique européen* l'autorise à le faire. Grâce à cette nouvelle définition de ses pouvoirs, le Parlement sera de plus en plus à même de transformer en loi les pressions politiques qui émanent de ses électeurs.

En juillet 1990, la Cour européenne a rendu une décision sur un point de procédure qui aura des répercussions sur la manière dont le Conseil prend ses décisions en matière de gestion des déchets parce que cette décision donne à penser que la Cour est fortement sensible aux considérations environnementales. Les paragraphes R à T de l'article 130, qui traitent en détail de la question environnementale, exigent que les décisions soient prises à l'unanimité. Le paragraphe A de l'article 100 est le texte fondamental du marché unique qui stipule qu'une loi élaborée pour garantir la libre circulation de *biens* à l'intérieur du marché unique peut être adoptée à la majorité qualifiée du Conseil. L'alinéa 3 du paragraphe A de l'article 100 fixe dans ce contexte un critère fondamental concernant la réglementation environnementale:

«La Commission, dans les propositions qu'elle présente en vertu de l'alinéa 1 sur des questions de santé, de sécurité ainsi que de protection de l'environnement et des consommateurs, choisira comme point de départ un fort degré de protection.»

Les projets de loi environnementale qui touchent aux normes de produits ou à leur incidence sur la compétitivité peuvent être adoptés à la majorité en vertu du paragraphe A de l'article 100; les autres doivent l'être à l'unanimité en vertu du paragraphe S de l'article 130. L'utilisation par le Conseil du paragraphe S de l'article 130 a fait l'objet d'une cause type à propos d'une directive sur les déchets de l'industrie de l'oxyde de titane, ce qui a précisé les conditions dans lesquelles les deux articles

doivent être utilisés et fait pencher le processus décisionnel en faveur d'une protection accrue de l'environnement.

La Commission avait proposé, sur la base du paragraphe A de l'article 100, une loi réglementant le commerce de l'oxyde de titane et des déchets de ce minerai parce qu'il allait circuler à l'intérieur de la Communauté. Certains États membres ont considéré que la proposition devait plutôt être présentée dans le cadre du paragraphe S de l'article 130 puisqu'ils estimaient qu'il s'agissait d'un problème environnemental. La Commission a soumis la question à l'arbitrage de la Cour, qui a jugé qu'il était approprié de présenter la proposition en vertu du paragraphe A de l'article 100. En classant les transports de déchets comme un problème de libre circulation des biens à l'intérieur du marché unique, le Cour a en pratique jugé que les décisions de ce type peuvent maintenant être prises à la majorité qualifiée. Le processus décisionnel en sera simplifié et, de plus, quelques pays «sales» ne pourront pas empêcher que la réglementation environnementale soit renforcée dans ce domaine.

Le débat au sujet du recours au paragraphe A de l'article 100 ou, plutôt, au paragraphe S de l'article 130 a rebondi à propos de la loi qui met à exécution la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontière de déchets dangereux et de leur élimination. Toutefois, étant donné le jugement qui a été rendu dans le cas de l'oxyde de titane, il semble que le projet de loi sera présenté en vertu du paragraphe A de l'article 100 et qu'il pourra donc être adopté uniquement grâce à une majorité qualifiée.

3. Le programme environnemental

Une bonne partie de l'économie européenne est déjà encadrée par des règlements qui encouragent et assurent un fort degré de protection environnementale. Dans un certain nombre de cas, les lois environnementales de la CE fixent des normes que doivent respecter les produits mis en vente au sein de la Communauté.

Dans le cadre du programme du marché unique de 1992, la Commission de la CE a proposé 80 directives faisant effet de normes. Des niveaux maximum de bruit pour des produits comme les motocyclettes, les aéronefs et différents types de machines ont été établis et la CE renforce ses normes concernant les émissions de gaz d'échappement des automobiles, la teneur

en plomb de l'essence, l'importation de CFC, la pollution de l'air et de l'eau, le recyclage, les déchets toxiques et, ce qui revêt une importance particulière pour le Canada, les normes relatives aux produits forestiers. Ces dernières incluent des exigences en matière de protection phytosanitaire, accroissent les restrictions sur l'importation de bois d'oeuvre traité avec des agents anti-taches et imposent une augmentation de la teneur en fibres recyclées du papier journal et autres produits de papier.

Il est très possible que la CE interdise l'importation de pâtes produites grâce à des procédés qui ne respectent pas certains critères d'émission. L'attitude que la CE adoptera en ce qui concerne les modalités d'inspection et d'homologation aura de profondes répercussions pour les exportateurs canadiens. Le Conseil de la CE autorisera EUROCOM à négocier des accords validant les procédures d'inspection et d'homologation de tierces parties; des systèmes sont maintenant en cours de préparation aussi bien pour les normes obligatoires que pour celles qui sont adoptées sur une base volontaire. Un système d'étiquetage à caractère environnemental qui permettrait aux consommateurs de prendre des décisions d'achat qui encourageraient un renforcement des normes est également à l'étude.⁸⁶

Les défis et les perspectives qui attendent l'industrie canadienne

Comment les entreprises et les gouvernement du Canada devraient-ils réagir à la tendance à un renforcement de la protection de l'environnement qui s'est installée en Europe? Plus particulièrement, quels défis et quelles perspectives l'évolution des attitudes de la CE à l'égard de l'environnement présente-t-elle aux exportateurs canadiens?

1. Des défis pour l'industrie canadienne

L'industrie canadienne entretient un certain nombre d'inquiétudes au sujet des lois environnementales de la CE. Nombre de petites et moyennes entreprises craignent que des changements puissent survenir si rapidement qu'il leur sera difficile d'obtenir à temps des renseignements au sujet des normes de la CE. De plus, même lorsqu'elles pourront se procurer des informations au sujet des changements envisagés, les entreprises canadiennes ne pourront peut-être pas exercer d'influence sur la nature de ceux-ci. Les exportateurs canadiens

seront contraints de modifier la conception de leurs produits pour pouvoir satisfaire aux nouvelles normes de la CE, souvent dans de très brefs délais; de plus, les différences entre les normes canadiennes et celles de la CE entraîneront probablement un accroissement de leurs coûts de production. Par conséquent, il est important pour eux que des procédures commodes de reconnaissance mutuelle des méthodes d'inspection et d'homologation des produits venant de pays tiers soient adoptées. La CE a indiqué que, lorsque la réglementation impose une inspection de produits de ce qu'on appelle les tierces parties (par exemple les entreprises canadiennes), elle n'acceptera que les résultats fournis par des laboratoires d'inspection qu'elle aura agréés, sauf si un accord bilatéral a été conclu avec la tierce partie. Le gouvernement canadien négocie actuellement un tel accord.

Certains secteurs de notre économie sont particulièrement menacés. Par exemple, les exportateurs canadiens de produits forestiers devront peut-être prendre des dispositions pour s'adapter à la réglementation de la CE relative aux normes applicables au bois de construction, à l'importation de bois vert de résineux canadiens (qui, selon les services phytosanitaires de la CE, contiendrait un micro-organisme qui pourrait constituer une menace pour les forêts d'Europe) et, tel que mentionné précédemment, à l'importation de bois ayant reçu un traitement anti-coloration, puisque ce traitement est considéré comme toxique. De plus, les consommateurs de la CE réclament que le papier journal et les autres produits de papier contiennent une plus forte proportion de fibres recyclées. Il est aussi possible que la CE interdise l'importation de pâtes produites grâce à des procédés qui dépassent certaines limites d'émission.

Il faut souligner le fait que la CE est un marché crucial pour les produits forestiers canadiens: en 1989, elle en a acheté pour 3,3 milliards de dollars et elle constitue donc, après les États-Unis, le principal marché des produits forestiers du Canada.

D'autres industries canadiennes pourraient également se trouver menacées: les directives de la CE qui fixent des limites au bruit qu'engendrent des machines comme les tondeuses à gazon font que, pour pouvoir continuer de vendre sur le marché européen, les producteurs nord-américains devront abaisser le régime auquel tourne le moteur de ces tondeuses ou repenser complètement ces moteurs afin de les rendre plus silencieux.

Les entreprises qui n'exportent qu'à l'occasion ou qui le font en petite quantité pourraient donc constater qu'il n'est plus rentable pour elles d'exploiter le marché de la CE.

2. Les débouchés offerts à l'industrie canadienne

Les exportateurs canadiens devraient pouvoir tirer avantage du cadre de protection de l'environnement qui s'élabore au sein de la Communauté: en effet, l'harmonisation des normes et des méthodes d'essai européennes leur permettra de mettre au point et de vendre des produits à l'échelle de toute l'Europe, c'est-à-dire plus efficacement que jamais auparavant. En général, les entreprises canadiennes (celles qui exportent au sein de la CE comme celles qui y ont implanté des usines) profiteront d'un marché plus cohérent, plus ouvert et mieux organisé. La mise au point de normes européennes contribuera par ailleurs à leur ouvrir davantage les marchés publics de la CE. De plus, l'application du principe de non-discrimination fera que les produits venant du Canada devront être traités sur un pied d'égalité avec les produits de la CE dans le cadre des systèmes d'homologation, que ceux-ci fonctionnent sur une base obligatoire ou volontaire. Les produits canadiens ne peuvent être refusés que pour des raisons qui conduiraient également au rejet de produits fabriqués à l'intérieur de la CE, c'est-à-dire le non-respect des normes ou des caractéristiques dangereuses.

L'industrie de l'automobile et les fournisseurs de matériel et de services environnementaux figurent parmi les catégories d'exportateurs canadiens qui pourraient tirer avantage du renforcement des normes de protection de l'environnement au sein de la CE. En 1992, les automobiles vendues en Europe devront, dans une large mesure, respecter des normes d'échappement plus strictes qui sont en fait comparables à celles qui sont déjà appliquées en Amérique du Nord. Dans l'état actuel de la technique, ces normes ne peuvent être respectées que grâce à des convertisseurs catalytiques et les fournisseurs canadiens de ces dispositifs ainsi que d'autres types de matériel de limitation des émissions pourront donc tirer avantage du renforcement des normes environnementales de la CE et de l'uniformisation des procédures d'approbation au sein de celle-ci.

Les fournisseurs canadiens de matériel et de services environnementaux qui sont concurrentiels sur le marché

européen pourraient également bénéficier d'un renforcement des normes de protection de l'environnement au sein de la CE. Le marché ouest-européen du matériel de lutte contre la pollution, par exemple les systèmes d'évacuation des déchets, se chiffre à 40 milliards de dollars par an. L'industrie chimique de la CE aura besoin d'équipements et de spécialistes pour résoudre ses problèmes d'évacuation des déchets toxiques ainsi que pour réduire ses émissions gazeuses ainsi que les quantités de déchets qu'elle produit. Ces marchés offriront des débouchés aux exportateurs canadiens de matériel de contrôle de la qualité de l'environnement et de régulation des procédés industriels ainsi qu'à ceux qui fournissent des services de consultation et d'assistance technique.

Les Canadiens se heurteront toutefois à des concurrents européens solidement implantés et d'un excellent niveau technologique. Le potentiel qui s'offre à tous les fournisseurs d'équipement et de services environnementaux est cependant énorme; on estime que, au sein de la CE, plus d'un million de gens sont employés par l'industrie de la lutte contre la pollution et des services apparentés.

Les grandes institutions multilatérales

Au sein de la communauté mondiale, la gestion des liens de plus en plus nombreux qui unissent commerce et environnement a été prise en charge par les trois grands systèmes internationaux qui façonnent activement l'ordre mondial:

Il y a *premièrement* l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui assure dans les faits la fonction prévue pour l'Organisation internationale du commerce (OIC) qui devait prendre sa place parmi les grandes institutions multilatérales des Nations Unies après la Seconde Guerre mondiale.⁸⁷

On trouve en *deuxième lieu* l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de création plus récente, qui compte moins de membres, qui est centrée sur les pays industrialisés de la région «atlantique» mais qui compte aussi en son sein des pays du Pacifique.

En *troisième lieu*, il y a le Groupe des Sept, une structure plurilatérale plus moderne puisqu'elle a été fondée en 1975, qui regroupe les principales démocraties industrielles et la Communauté européenne.

Ces trois institutions ont récemment commencé à s'intéresser officiellement aux liens entre le commerce et l'environnement.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Le GATT est un traité multilatéral signé par 108 pays appelés les «parties contractantes» qui, ensemble, sont à l'origine de près de 90% du commerce mondial. Institué en 1947, le GATT régit le commerce international en vertu de règles acceptées par les parties et constitue le principal organisme international de négociation de la réduction des barrières commerciales et autres mesures qui perturbent les échanges.

Pour que l'on puisse parvenir à un développement viable, il importe que le système international d'échanges commerciaux s'appuie sur un mécanisme qui instaure un équilibre entre les mesures de protection de l'environnement que les États sont légitimement en droit de prendre et les inconvénients économiques qu'entraînent les restrictions que ces mesures placent souvent sur la liberté des échanges.

Les articles I à III du GATT exposent les principes fondamentaux de traitement de la nation la plus favorisée et de traitement national. En vertu de ce dernier, un pays peut lever des taxes sur des importations et assujettir ces dernières à des règlements si le tout s'applique de la même façon aux produits nationaux et aux «produits similaires» importés, quelle qu'en soit la source, sans offrir de protection à des industries nationales. Le GATT tolère par ailleurs la plupart des subventions si elles ne portent pas préjudice aux exportations d'autres pays mais il précise que les subventions à la production qui causent un tort à l'industrie du pays importateur peuvent donner lieu à des droits compensatoires. À quelques exceptions près, l'article XI interdit en principe d'imposer des restrictions quantitatives sur les exportations ou les importations.

Même les partisans les plus enthousiastes de la liberté du commerce reconnaissent maintenant qu'il existe un lien entre le commerce international et la protection de l'environnement, lien que le GATT a d'ailleurs admis dans un rapport publié récemment. Cependant, même si le rapport admet qu'une telle relation existe, il dénonce les mesures unilatérales qui prétendent protéger le patrimoine commun au détriment de partenaires commerciaux.⁸⁸ De ce fait, certains ont pour l'instant l'impression que le système commercial multilatéral ne tient

pas adéquatement compte des considérations environnementales et ils estiment que les principes de politique commerciale enchâssés dans la GATT vont à l'encontre de ce qu'il faut maintenant faire pour protéger l'environnement.

Le GATT aborde par la bande les questions environnementales liées aux échanges commerciaux en les traitant par l'intermédiaire des dispositions générales qui sont le plus applicables aux considérations environnementales: l'article XX, le Code de la normalisation et le Code de subventions. Maintenant que les problèmes environnementaux revêtent davantage d'importance aux yeux du public et des politiciens, il est crucial de mettre au point un mécanisme grâce auquel on pourrait protéger l'environnement à l'échelle nationale et planétaire en n'imposant qu'un minimum de restrictions au commerce.

1. L'article XX

Dans le cadre du GATT, les mesures environnementales qui contreviennent aux règles du traité en mettant des entraves au commerce peuvent être justifiées en vertu de l'article XX. Même si la protection de l'environnement ne figure pas spécifiquement parmi les objectifs que celui-ci mentionne, les paragraphes (b) et (g) autorisent les pays à prendre des mesures qui les soustraient aux obligations qu'ils ont contractées en vertu du GATT si ces mesures satisfont aux critères indiqués (voir la fin de la partie 1. Structure de l'ALE du présent document).

De telles mesures ne doivent pas donner lieu à «une discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions prévalent» et ne doivent pas constituer «une restriction déguisée au commerce international».

Le recours aux paragraphes (b) et (g) de l'article XX pose un certain nombre de problèmes:

- En tout premier lieu, les circonstances dans lesquelles l'article XX peut être appliqué à des mesures environnementales ne sont pas clairement établies. Les précédents qui ont donné lieu à une interprétation ne simplifient guère le problème.⁶⁹

- Le fait que l'article XX n'indique pas où la «protection» doit être offerte, c'est-à-dire dans le pays importateur ou dans le pays exportateur, pose un deuxième problème. Cela obscurcit en effet les conditions d'application de l'article à des mesures en rapport avec des produits ou des procédés ou encore avec une

pollution transnationale.

Une interprétation large étendrait la portée de l'article XX à la pollution qu'occasionnent des procédés dans d'autres pays et autoriserait les importateurs à prendre des mesures de protection nationales, ce qui mènerait en définitive à l'effondrement des règles du GATT. Cette interprétation a été rejetée dans le cadre du jugement prononcé dans l'affaire du thon/dauphins.

Le paragraphe (g) de l'article XX, de façon générale, semble mieux convenir au traitement des questions environnementales et il a été invoqué deux fois à l'occasion de différends mettant en jeu des exportations canadiennes. En 1981, le gouvernement des États-Unis a essayé de s'en servir pour justifier un embargo sur les exportations canadiennes de thon à destination des États-Unis. Le gouvernement du Canada s'est lui aussi appuyé sur ce texte en 1987 lorsqu'il cherchait à soustraire à l'application de l'article XI du GATT les exigences qu'il avait imposées pour le traitement de l'intégralité du saumon et du hareng pêchés sur la côte ouest. Dans les deux cas, un groupe spécial du GATT a jugé que le paragraphe (g) de l'article XX ne justifiait pas les interdictions en question.

Dans l'interprétation la plus récente, on a estimé qu'une mesure commerciale pouvait être considérée comme recevable uniquement si elle s'accompagnait de restrictions à la production (ce qui était effectivement le cas à propos du thon) et qu'elle visait *principalement* à assurer l'efficacité de telles restrictions.⁹⁰

En ce qui concerne les exceptions sanitaires et phytosanitaires, il n'a pas été clairement établi si le paragraphe (b) de l'article XX (sur lequel les parties contractantes peuvent s'appuyer, dans certaines circonstances, pour justifier des mesures par ailleurs contraires aux obligations qu'elles ont acceptées en vertu du GATT) s'applique aux importations de produits qui, en eux-mêmes, pourraient menacer directement la vie humaine, animale ou végétale dans le pays importateur ou plutôt aux mesures de protection de l'environnement ainsi qu'aux sanctions commerciales ayant pour but de faire respecter des normes de procédé.

Le GATT ne définit pas non plus ce qui fait qu'une mesure est «nécessaire» à la réalisation d'un objectif; les groupes spéciaux du GATT ont donné à ce terme un sens très restreint.⁹¹ L'article XX ne fournit aucun critère permettant d'évaluer à quel point une mesure commerciale restrictive peut se justifier par des

objectifs environnementaux. De plus, comme le problème de la proportionnalité n'a pas été abordé, on peut se demander comment on peut adéquatement équilibrer les mesures à prendre pour réaliser des objectifs environnementaux et la nécessité de ne pas créer d'entraves au commerce.

La décision du groupe spécial du GATT à propos du différend au sujet des méthodes de pêche au thon

La dernière interprétation des paragraphes (b) et (g) de l'article XX par un groupe spécial du GATT a eu lieu à l'occasion du jugement qui a été rendu en septembre 1991 à propos des mesures prises par les États-Unis à l'encontre des méthodes mexicaines de pêche au thon. En février 1990, le Mexique a déposé auprès du GATT une plainte soutenant que les dispositions de la *Marine Mammals Protection Act* des États-Unis, qui imposaient un embargo sur le thon provenant du Mexique parce que les bateaux mexicains prenaient trop de dauphins dans leurs filets en pêchant le thon, étaient contraires à l'article XI qui interdit les restrictions quantitatives entre parties au GATT. Le groupe spécial qui s'est penché sur la question a donné raison au Mexique. Rejetant l'argument américain selon lequel la différence dans les méthodes de pêche faisait qu'il ne s'agissait pas de «produits similaires», le groupe spécial a jugé que la discrimination ne visait pas le *produit* mais plutôt le *procédé*, ce qui n'est pas autorisé. Les États-Unis ont également cherché à défendre l'embargo en vertu des exceptions prévues par les paragraphes (b) et (g) de l'article XX.

Le paragraphe (b) de l'article XX

Le groupe spécial du GATT a estimé que l'interdiction américaine qui frappait directement une importation ne pouvait se justifier sur la base des exceptions prévues par le paragraphe (b) de l'article XX. Ce faisant, il a jugé que ce dernier ne pouvait être invoqué à propos de normes de traitement en vigueur ailleurs que sur le territoire du pays qui impose la sanction commerciale. Les États-Unis ont affirmé que celles qui avaient été prises en vertu de la *Marine Mammals Protection Act* étaient «nécessaires» dans le sens que le paragraphe (b) de l'article XX donne à ce terme parce que les États-Unis n'avaient pas d'autre moyen raisonnable de protéger la santé et la vie des dauphins en dehors de son territoire.

Le groupe spécial du GATT a étudié l'origine législative de la disposition et a trouvé des raisons d'estimer que les auteurs de l'article XX avaient surtout pensé aux mesures sanitaires

employées pour protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale à l'intérieur du territoire du pays importateur. Cela confortait le groupe spécial dans sa conclusion que le texte n'était destiné à s'appliquer qu'aux mesures prises par une partie contractante à l'intérieur de sa juridiction.

Même si le paragraphe (b) de l'article XX autorise chacune des parties contractantes à fixer des normes pour la vie et la santé humaines, animales et végétales, c'est la *mesure commerciale* devant être justifiée en vertu de l'article XX, et non pas les normes mêmes, qui doit être «nécessaire» et qui ne doit pas «constituer un moyen d'exercer une discrimination arbitraire ou injustifiable». L'article XX avait pour but de permettre aux parties contractantes de prendre des mesures commerciales restrictives contraires au GATT afin de réaliser des objectifs primordiaux de politique publique uniquement s'il est impossible d'éviter cette incompatibilité. Dans le cas en question, le groupe spécial a estimé que les États-Unis n'avaient pas épuisé tous les moyens raisonnables de protéger les dauphins par des mesures acceptables dans le cadre du GATT (notamment en négociant des accords de coopération internationale). Le groupe spécial a également jugé que, même si les États-Unis n'avaient pas eu d'autres moyens raisonnables à leur disposition, celui qu'ils ont choisi, c'est-à-dire l'interdiction d'une importation, ne pouvait être considéré comme «nécessaire» au sens que le paragraphe (b) de l'article XX donne à ce terme. Le jugement du groupe spécial du GATT procédait en grande partie du fait que le taux de prises accessoires de dauphins que le Mexique ne devait pas dépasser était lié au taux de prises effectivement enregistré pour les pêcheurs américains durant la même période; par conséquent, les autorités mexicaines ne pouvaient jamais savoir si leur politique respectait les normes américaines de protection des dauphins.

Le paragraphe (g) de l'article XX

Les États-Unis ont également soutenu que les mesures prises en vertu de la *Marine Mammals Protection Act* avaient «principalement pour but» de protéger une ressource naturelle épuisable, les dauphins. Ils affirmaient que les restrictions placées sur les importations de certains thons et produits du thon en vertu de la *Marine Mammals Protection Act* «visaient principalement à assurer l'efficacité des restrictions placées sur une exploitation ou une consommation nationale». Le Mexique a soutenu pour sa part que les mesures américaines ne

se justifiaient pas parce que les dispositions en question ne pouvaient être appliquées en dehors du territoire des États-Unis.

Le groupe spécial a relevé que le paragraphe (g) de l'article XX stipule que les mesures adoptées en rapport avec la conservation de ressources naturelles épuisables doivent être prises «en conjonction avec des restrictions imposées sur l'exploitation ou la consommation nationale». Il a estimé qu'un pays ne peut efficacement limiter l'exploitation ou la consommation d'une ressource naturelle épuisable que dans la mesure où cette exploitation ou consommation se fait sur son territoire.

Cela porte à conclure que le paragraphe (g) de l'article XX avait principalement pour but de permettre aux parties contractantes d'adopter des mesures commerciales visant principalement à restreindre de manière efficace une exploitation ou une consommation sur leur territoire. Le groupe spécial a également fait remarquer que, même si le paragraphe (g) de l'article XX autorise chacune des parties contractantes à élaborer ses propres politiques de conservation, les mesures commerciales qu'elles mettent en jeu (et non pas le système de conservation) doivent pouvoir être rattachées à la conservation d'une ressource naturelle épuisable sans être un «moyen d'exercer une discrimination arbitraire ou injustifiable ... ou une entrave déguisée au commerce international».

Le groupe spécial a jugé que, dans ce cas, la restriction était fondée sur certaines conditions et que l'on ne pouvait considérer qu'elle avait principalement pour but d'assurer la conservation des dauphins.

Le groupe spécial a justifié son rejet de l'application extraterritoriale du paragraphe (g) de l'article XX en indiquant que, s'il avait accepté l'argument américain, il aurait en fait autorisé chacune des parties contractantes à choisir unilatéralement les politiques de conservation que les autres ne pouvaient refuser de suivre sans compromettre les droits que leur donne le GATT.

Le jugement prononcé par le groupe spécial donne à penser que la portée des exceptions prévues par l'article XX permet à une partie contractante de taxer ou de réglementer des produits importés et des produits nationaux similaires dans la mesure où les taxes ou les règlements n'établissent pas de discrimination à l'égard des produits importés ou n'offrent pas de protection à des producteurs nationaux. Il amène aussi à considérer qu'une

partie contractante est libre de taxer ou de réglementer une production nationale à des fins environnementales. Toutefois, elle ne peut limiter les importations d'un produit simplement parce qu'il provient d'un pays qui ne suit pas les mêmes politiques environnementales. Si le produit n'est dangereux ni pour le consommateur ni pour l'environnement, le GATT estimera que toute interdiction de l'importation de celui-ci constitue une barrière non tarifaire illégale. Les restrictions imposées sur les importations doivent «porter sur les caractéristiques du produit même» et ne peuvent être décrétées sur la base des procédés grâce auxquels le produit est fabriqué, ou capturé, selon le cas. Manifestement, les taxes ne pourraient être appliquées que sur le produit même, une fois qu'il est présenté à la frontière d'un pays, et ne pourraient frapper la méthode qui a servi à sa fabrication.

Le groupe spécial a rejeté l'argument selon lequel on peut étendre la portée du paragraphe (b) de l'article XX aux normes relatives aux procédés en justifiant cette décision par le fait que «une partie contractante ne peut décider unilatéralement de ce qui est préférable pour la communauté internationale». Le groupe spécial a donné une interprétation étroite au texte du GATT mais celle-ci est conforme aux jugements qui ont été rendus antérieurement et elle respecte l'origine législative des dispositions du GATT.

Cependant, en reconnaissant que les pays peuvent adopter des normes internes destinées à protéger l'environnement et qu'ils peuvent aussi imposer des taxes et des règlements à cet effet, le GATT est allé plus loin dans la reconnaissance des préoccupations environnementales légitimes des parties contractantes qu'il ne l'avait fait dans le passé.

2. L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (Code de la normalisation)

L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (le Code de la normalisation) offre un cadre permettant d'aborder, au palier multilatéral, les questions à caractère commercial que soulèvent les normes et les règlements techniques. La rédaction du Code a été achevée en 1979 à l'occasion de la série de négociations de Tokyo du GATT. Le Code comporte une disposition qui reprend les termes de l'article XX du GATT mais qui mentionne en plus explicitement l'environnement. Le préambule du Code stipule que:

«aucun pays ne devra être empêché de prendre des mesures nécessaires... à la protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou végétale ou encore de l'environnement.»

Cette clause est toutefois assortie d'une exigence: les normes ne devront pas être appliquées d'une façon arbitraire ou injustifiable qui engendrerait une discrimination entre des pays où règnent les mêmes conditions. Elle interdit de prendre, par l'intermédiaire d'accords et de normes, des mesures environnementales techniques qui érigent inutilement des obstacles au commerce. Cela signifie que les pays ne sont pas tenus d'édulcorer leurs normes environnementales dans le cas des importations, si ces normes sont plus strictes que celles des autres pays, tant qu'elles sont nécessaires à la réalisation d'un objectif environnemental valable.

Le Code ne fournit cependant pas plus de précisions que l'article XX au sujet du sens à donner aux adjectifs «nécessaire» ou «justifiable». De plus, même si un pays peut en principe promulguer n'importe quelle norme au sujet des procédés de fabrication des marchandises, le Code n'indique pas clairement s'il peut exiger un traitement similaire de la part des pays desquels il importe.

La question a été explorée, sans être résolue, à l'occasion du différend qui a opposé les États-Unis à la CE à propos des hormones présentes dans la viande de bovins, un litige que le mécanisme de règlement des différends prévu par le Code n'a pas permis de trancher. Le problème a été rendu encore plus complexe par le rôle que jouent les preuves scientifiques dans le cadre du mécanisme de règlement des différends; celui-ci prévoit en effet la constitution d'un groupe d'experts techniques qui doit présenter des constatations au sujet des appréciations scientifiques détaillées qui sont examinées et porter un jugement au sujet de leur légitimité. Toutefois, le mécanisme ne fournit aucune indication quant à la manière dont les preuves contradictoires doivent être évaluées et ne fournit pas non plus de critères pour l'interprétation de ce qui constitue un risque acceptable.

Les lacunes du Code, sur le plan du fond comme de la forme, ont été révélées par la controverse au sujet de la présence d'hormones dans la viande de bovins puisque la CE n'a pas accepté que les États-Unis confient le soin de trancher le problème au groupe d'experts techniques dont le mécanisme de

règlement des différends prévoit la création. Le débat au sujet de la quantité d'hormones qui est nécessaire ou inutile à la protection de la santé humaine pose en définitive le problème de ce qui constitue un niveau de risque acceptable, une question qui, si elle est encore du ressort de la science, confine déjà à la politique.

Des préoccupations environnementales similaires seront évoquées lorsque des normes environnementales seront contestées en vertu du Code et, puisqu'il ne définit pas le niveau de risque environnemental dont les parties doivent établir l'existence si elles veulent pouvoir instaurer ou contester des normes techniques, le mécanisme actuellement prévu par le Code semble mal se prêter à la résolution de tels problèmes. Le cas de la viande aux hormones a conduit à une impasse et, depuis 1989, les parties n'ont pas cessé de négocier officiellement une solution au problème alors qu'elles ne sont toujours pas arrivées à s'accorder au sujet de la façon dont les procédures de règlement des différends que le Code prévoit peuvent s'appliquer à l'interdiction décrétée par la CE.⁹²

3. L'Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT (Code des subventions)

Les coûts qu'entraîne le respect des normes et règlements environnementaux nouvellement introduits posent des problèmes, surtout pour les pays ou les entreprises qui ont du mal à financer l'acquisition des techniques nécessaires. Actuellement, certaines subventions que des gouvernements offrent à leur industrie nationale pour l'aider à cet égard peuvent être considérées comme des «pratiques commerciales déloyales» en vertu du GATT. Cela tient au fait que le Code ne définit pas ce qu'est une subvention et que ses règles sont fondées sur le principe selon lequel toute aide qu'un pays accorde à ses entreprises afin de réduire leurs coûts industriels donne à celles-ci un avantage commercial indu, ce qui autorise les autres pays à prendre des mesures de rétorsion.

Les subventions accordées à des fins environnementales ne peuvent en général donner lieu à des mesures compensatoires que si elles sont liées à des industries en particulier et portent préjudice aux entreprises qui fabriquent des produits similaires dans un pays étranger.

Une ébauche de code des subventions dont l'adoption est discutée dans le cadre des négociations de l'Uruguay classe les

subventions en trois catégories: «rouge», «ambre» et «verte». Les subventions de catégorie rouge, considérées comme des pratiques commerciales déloyales, seraient interdites; les subventions de catégorie ambre seraient autorisées mais pourraient faire l'objet de mesures compensatoires; les subventions de catégorie verte ne pourraient être contestées. Cette ébauche classe une subvention comme verte et non contestable si elle favorise «l'adaptation d'installations à de nouvelles normes environnementales imposées par la loi ou des règlements, ce qui a pour effet d'accroître les contraintes qui s'exercent sur les entreprises et d'alourdir le fardeau financier qui pèse sur elles». Cependant, entre autres conditions, la subvention devrait être unique et non périodique et limitée à 20% du coût qu'occasionne l'adaptation aux nouvelles normes.⁹³

Les subventions environnementales non contestables ont été supprimées de la dernière version de l'ébauche du Code des subventions, peut-être parce que certaines des parties s'opposent à l'existence même d'une catégorie de subventions non contestables.⁹⁴

4. Le programme environnemental du GATT

Tout cela ne constitue que quelques-uns des problèmes à cause desquels on peut considérer que le GATT, dans sa forme actuelle, est mal équipé pour résoudre le nombre croissant de questions commerciales à caractère environnemental qui se posent. Les considérations environnementales n'ont pas été évoquées durant les négociations de l'Uruguay et très peu d'efforts ont été faits, à l'intérieur du GATT pour renforcer certains aspects des règles de l'article XX et du Code de la normalisation.

La question de la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires affectant les produits tropicaux est l'une des questions abordées lors des négociations de l'Uruguay qui auraient des répercussions environnementales. Les environmentalistes craignent en effet que cela fasse baisser le coût du bois et les recettes des pays producteurs, ce qu'ils chercheront à compenser en exploitant davantage les forêts tropicales. Or, les règles actuelles du GATT interdisent de restreindre des importations pour des raisons quantitatives.

Les environmentalistes craignent également que l'objectif déclaré de cette série de négociations, qui est de favoriser l'harmonisation de la réglementation phytosanitaire, ne

conduise dans l'ensemble à un affaiblissement des normes. Les autres arguments développés au sujet du Code de la normalisation s'articulent autour d'un projet de «principe de proportionnalité» devant servir à établir la validité des normes: l'effet des restrictions placées sur le commerce devrait être proportionnel aux objectifs légitimes de la réglementation proposée (protection de l'environnement, etc.). La nécessité de fonder les normes sur des preuves scientifiques est également plus expressément reconnue.⁹⁵

En juillet 1989, le Conseil du GATT a accepté de mettre sur pied un Groupe de travail sur les exportations de marchandises prohibées et autres substances dangereuses. Dans une large mesure, il s'agissait là d'une réaction aux préoccupations exprimées par certains pays industrialisés qui s'inquiètent de ce qu'ils perçoivent comme une tendance des entreprises à exporter vers les pays du Tiers-Monde des produits dont la vente a été interdite ou limitée dans leur pays d'origine pour des raisons de santé, de sécurité ou de protection de l'environnement.

Les pays seraient tenus de participer à un système de notification pour de tels produits et le Groupe s'efforce actuellement de rédiger une ébauche d'accord qui, lorsqu'elle sera prête, sera soumise au Conseil du GATT. Même si le mandat du Groupe avait déjà fait l'objet d'une prolongation en décembre 1990, aucune décision n'avait encore été prise en mars 1992 à propos de l'exportation des marchandises qui sont interdites dans leur pays d'origine. Il est clair que, lorsqu'un accord sera enfin conclu, celui-ci aura des répercussions sur le commerce.

Lors de la session de décembre 1990 des parties contractantes, la Suisse, au nom des pays de l'AELE, a présenté une déclaration proposant que le GATT commence à étudier les relations entre le commerce et les politiques environnementales. L'Autriche (une fois encore au nom des pays de l'AELE) a proposé, lors de la réunion du Conseil du GATT qui a eu lieu en février 1991, de réactiver le Groupe des mesures relatives à l'environnement et au commerce international qui avait été créé en 1971. Ce groupe, qui s'est réuni pour la première fois en novembre 1991, a convenu de se préoccuper principalement de trois questions: l'étiquetage, la transparence et la relation entre le GATT et les accords environnementaux actuellement en vigueur à l'échelle internationale.

5. Le GATT sur la sellette

Le jugement passé récemment par le groupe spécial du GATT chargé d'étudier le différend au sujet des méthodes de pêche au thon a conduit certaines personnes à considérer que le GATT est «contre» l'environnement. Le jugement préliminaire a rapidement suscité des réactions hostiles aux États-Unis où l'on a évoqué des questions comme, en premier lieu, le droit souverain qu'a le pays de faire respecter ses lois environnementales et, ensuite, de continuer de jouer le rôle qu'il s'est lui-même imparti de chef de file du mouvement international de protection de l'environnement.⁹⁶

Cette vague de réactions défavorables a notamment conduit certains à proposer que les États-Unis modifient unilatéralement les règles du commerce international de manière à pouvoir continuer de faire appliquer leurs lois environnementales, quelles que puissent être les répercussions sur le commerce. Cette idée menace de saper de façon générale les règles qui président aux échanges commerciaux multilatéraux.

Le 30 octobre 1991, le sénateur Max Baucus, qui préside le sous-comité au commerce, a présenté sa «nouvelle initiative commerciale»⁹⁷ qui demande que le GATT soit complété par un *Code environnemental* élaboré sur le modèle de l'actuel *Code des subventions*. Il a avancé que ce code devrait permettre à chaque pays de fixer ses propres normes environnementales, d'interdire ou de restreindre les importations de marchandises produites d'une manière qui contrevient à des normes internationalement reconnues («par exemple la capture de thons au moyen de filets dérivants») et d'imposer des sanctions commerciales pour faire respecter les accords environnementaux internationaux.⁹⁸

Le sénateur Baucus a également proposé d'imposer des *droits d'équilibrage*. Si des produits importés (ou les procédés utilisés pour leur fabrication) ne respectent pas les normes environnementales du pays importateur, celui-ci pourrait les soumettre à des droits dans la mesure où les critères suivants sont respectés: les normes de protection de l'environnement qui sont appliquées sont basées sur des arguments scientifiques valables et l'intégralité de la production nationale qui concurrence les produits importés en question doit respecter les mêmes normes. Ces droits d'équilibrage seraient suffisamment élevés pour compenser tout avantage économique dont jouit l'entreprise qui fabrique le produit sans avoir à respecter une

réglementation environnementale aussi stricte.⁹⁹

Le large soutien exprimé en faveur d'une protection similaire pour l'industrie américaine a conduit le sénateur David Boren à présenter un projet de loi intitulé *International Pollution Deterrence Act of 1991*.¹⁰⁰ Le projet de loi Boren met en évidence le fardeau que les lois environnementales des États-Unis imposent aux entreprises américaines ainsi que la pénalité concurrentielle qui en résulte.¹⁰¹ Ce projet de loi assimile la dégradation de l'environnement à un coût de production et cherche à faire reconnaître celui-ci en assujettissant à des droits compensatoires les importations provenant de pays qui n'ont pas adopté des normes environnementales strictes. En vertu de ce projet de loi, les recettes ainsi accumulées serviraient à financer le transfert ou la vente aux pays en développement de matériel de lutte contre la pollution ainsi qu'à créer un fonds qui aiderait les sociétés américaines à mettre au point de nouvelles techniques de protection de l'environnement.¹⁰²

Même si ce projet de loi a été salué aux États-Unis comme une façon novatrice d'aborder les questions environnementales, il est important de souligner qu'il peut être délicat d'essayer de rendre les règles du jeu équitables: la faiblesse de leur réglementation environnementale donne peut-être aux pays les moins développés un avantage commercial indu mais ce genre de proposition montre clairement pourquoi les pays du Tiers-Monde craignent que les pays industrialisés prennent prétexte des normes plus sévères qu'ils ont adoptées en matière de santé, de sécurité et d'environnement pour ériger des barrières commerciales non tarifaires.

Il n'est donc pas surprenant que le GATT aborde de telles propositions avec une prudente réprobation. Dans le cadre des règles actuelles de l'Accord, il est très difficile pour un pays d'accroître les tarifs qu'il impose sur les produits provenant de pays où les politiques environnementales sont moins strictes. Tout d'abord, en vertu du GATT, nombre de taux de droits sont «consolidés» et ne peuvent être augmentés, sauf à la suite d'un complexe processus de renégociation. Mais, surtout, cette forme de droits violerait le principe de «la nation la plus favorisée» qui a été retenu par le GATT.¹⁰³ Même les personnes qui considèrent que, sous leur forme actuelle, les règles du GATT ne sont pas adéquates compte tenu des problèmes pourraient ne pas vraiment souhaiter qu'on laisse le champ libre à ceux qui veulent ériger des obstacles au commerce.

Dans l'intervalle, la Communauté européenne avait demandé au GATT d'inscrire le différend qui oppose les États-Unis au Mexique à propos des méthodes de pêche au thon à l'ordre du jour de la réunion du 18 février 1991 du Conseil du GATT. Le secrétaire au Commerce des États-Unis avait quant à lui convaincu le gouvernement du Mexique de ne pas prendre avantage de la décision du groupe spécial lors de la réunion du Conseil général du GATT qui devait se tenir le 8 octobre 1991.¹⁰⁴ Le Mexique a accepté de ne pas profiter de la victoire que lui avait donnée le GATT pour négocier plutôt avec les États-Unis un programme qui permettrait de rendre la pêche au thon mexicaine moins dangereuse pour les dauphins. Le Conseil du GATT doit en effet adopter officiellement le rapport avant que le jugement du groupe spécial devienne exécutoire.

En janvier 1992, une décision de la Cour fédérale des États-Unis a étendu l'interdiction des importations de thon à 20 autres pays soupçonnés de servir de relais aux expéditions de thon mexicain.¹⁰⁵ La CE s'est alors alliée à un certain nombre de pays non européens pour demander au Conseil d'adopter le rapport du groupe de travail qui a condamné l'embargo.¹⁰⁶ La CE soutient que l'embargo secondaire que les États-Unis ont décrété sur ce qu'ils appellent «le thon sale» a coûté à la Communauté quelque 4 millions d'écus en exportations de thon à destination des États-Unis.¹⁰⁷ Dix-sept nations (en comptant la CE comme une seule) ont donné leur avis sur la question et toutes, à l'exception des États-Unis et du Mexique, ont demandé que le rapport soit adopté.

Les représentants américain et mexicain à la réunion du Conseil étaient convaincus que les négociations bilatérales en cours constituaient la meilleure façon de résoudre le différend et ont déclaré qu'ils n'étaient pas prêts à accepter la constatation préliminaire du groupe spécial du GATT. Plus récemment, les deux parties ont conclu un accord en vertu duquel le Mexique modifiera ses lois relatives à la pêche afin de faire en sorte que les dauphins soient protégés; le Mexique s'est engagé à apporter ces changements dans les deux ans. D'ici 1994, il devrait être imposé un moratoire total sur la pêche à l'albacor au moyen des filets actuellement employés.

Le débat a toutefois soulevé au sein du GATT la question de l'unilatéralisme. Un porte-parole de la Communauté européenne a diffusé une déclaration dans laquelle elle réclame l'adoption du rapport du groupe spécial et menace de déposer auprès du

GATT sa propre plainte à ce sujet. De plus, cette déclaration a souligné le fait que, même si la Communauté ne conteste pas la validité de l'objectif visé par les États-Unis, c'est-à-dire la protection des dauphins, elle «s'oppose à toute action unilatérale ayant pour but de contraindre des pays tiers à adopter les normes américaines». La Commission a déclaré que «les mesures de conservation des ressources fauniques, dauphins compris, devraient être prises d'un commun accord dans le cadre de négociations multilatérales plutôt que de se concrétiser par l'adoption unilatérale de règles de conservation qui font entrave au commerce.»

Ce point de vue recoupe la position que le GATT a prise dans son rapport «Trade and Environment» publié le 12 février 1992, où elle défend le jugement du groupe spécial et condamne le recours à une action unilatérale. Ce rapport soutient que les mesures commerciales sont, au mieux, des manières inefficaces d'atteindre les objectifs environnementaux alors que, au pire, elles donnent l'impression que les pays riches et puissants cherchent à contraindre les autres à adopter leurs valeurs. Il critique les efforts que font certains pays pour en amener d'autres à modifier leurs politiques environnementales en prenant à leur encontre des mesures commerciales unilatérales, par exemple en interdisant certaines importations, et adresse aussi des reproches aux pays qui, parce qu'ils tentent de permettre aux entreprises «propres» de rester concurrentielles, proposent d'imposer des droits sur les importations de produits fabriqués dans des pays où les normes environnementales sont moins rigoureuses et donc moins coûteuses à respecter.

Le rapport du GATT a soulevé le spectre de «l'impérialisme environnemental»¹⁰⁸ et Arthur Dunkel, lorsqu'il a fait la promotion de ce rapport, a dit craindre «le risque que les questions environnementales soient récupérées par des intérêts protectionnistes» qui souhaitent que des droits environnementaux spéciaux soient imposés unilatéralement.¹⁰⁹

Le rapport conclut que les règles et les procédures de règlement des différends du GATT n'empêchent aucun pays de tenter d'améliorer *chez lui* les normes environnementales, même si elles peuvent lui interdire d'utiliser unilatéralement des «tactiques de justicier» contre un autre. Ces commentaires et conclusions semblent avoir été préparés afin de soutenir la décision rendue par le groupe spécial dans le cas du différend au sujet des méthodes de pêche au thon.

6. *L'Organisation mondiale du commerce (OMC)*

En avril 1990, le ministre du Commerce extérieur du Canada, John Crosbie, a présenté à ses homologues du GATT une proposition ayant pour but de renforcer le système international d'échanges commerciaux en créant une organisation mondiale du commerce (OMC). Celle-ci offrirait un cadre institutionnel permettant de réglementer le commerce mondial une fois complétées les négociations de l'Uruguay. Cette organisation étudierait les questions de politique commerciale soulevées après les négociations de l'Uruguay et donnerait au GATT une structure officielle d'administration de l'ensemble des accords, quelque chose qui serait d'autant plus nécessaire que l'on estimait, à l'occasion des négociations de l'Uruguay, que le GATT prendrait pied dans de nouveaux domaines, par exemple les investissements et la propriété intellectuelle.

L'OMC ne changerait rien, du point de vue du fond, aux obligations créées par le GATT, d'autres accords en vigueur ou les accords conclus lors des négociations de l'Uruguay. Elle concentrerait ses activités sur la réformes du mécanisme de règlement des différends prévues par le GATT, y compris les procédures régissant l'adoption et la mise à exécution des constations des groupes spéciaux du GATT ainsi que l'élaboration d'un processus d'appel. La proposition indiquait également que l'OMC donnerait au nouveau système d'échanges commerciaux du GATT la capacité institutionnelle d'entreprendre une coopération plus soutenue et efficace avec le Fonds monétaire internationale et la Banque mondiale et aussi la crédibilité nécessaire à cette fin.

Ultérieurement, il pourrait également être demandé à l'OMC de se pencher sur les nouvelles questions, de réviser les accords, d'offrir une tribune pour de nouvelles séries de négociations et de constituer un organisme permanent d'élaboration de politiques en consultation avec les représentants des parties contractantes. Cela donnerait au GATT un moyen d'aborder dès qu'elles sont soulevées les nouvelles questions qui ont une incidence environnementale.

Pour l'instant, cette proposition d'établissement d'une organisation mondiale du commerce reste en suspens en attendant le résultat des négociations de l'Uruguay.

L' Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

L'OCDE prend depuis longtemps les questions environnementales au sérieux et s'est notamment taillé une réputation dans ce domaine au début des années soixante-dix, lorsqu'elle s'est fait la championne du «principe du pollueur payeur». Sa nature pluridisciplinaire place l'OCDE en bonne position pour explorer les diverses facettes de la relation entre commerce et environnement. De plus, à l'inverse du GATT, l'OCDE est composée de 24 membres (des pays industrialisés) qui «voient les choses sous le même angle». Puisqu'il est très difficile d'arriver à un consensus au sein du GATT, l'OCDE estime qu'elle pourrait exercer suffisamment d'influence pour faire en sorte que ces questions soient abordées au plus haut niveau.

Le programme commercial et environnemental de l'OCDE a été lancé en 1988, suite à une initiative suédoise qui a été soutenue par les pays de l'AELE et le Canada. Étudié tout d'abord par le comité du commerce, ce programme s'est principalement intéressé aux répercussions des politiques environnementales sur le commerce. Suite à la réunion ministérielle de l'OCDE de mai 1990, le comité au commerce a entrepris une étude détaillée des questions qui lient commerce et environnement.¹¹⁰ Dans une large mesure, cette initiative a été prise parce que les membres de l'OCDE craignaient de plus en plus que certains pays ne prennent unilatéralement des mesures environnementales afin de protéger leurs marchés nationaux. C'était aussi un moyen de reconnaître que les articles fondamentaux du GATT ont été rédigés à une époque où l'on ne se souciait pratiquement pas des problèmes environnementaux et que, par conséquent, l'Accord ne permet peut-être pas de faire face à l'évolution de la situation.

À l'automne de 1990, à la suggestion du Canada et avec l'accord de tous les membres de l'Organisation, le comité du commerce et de l'environnement de l'OCDE a commencé à se pencher sur ces questions. Son intention était de produire un rapport commun qui devait être soumis à l'attention immédiate des participants à la réunion des ministres de l'Environnement de l'OCDE qui s'est tenue en janvier 1991.

L'examen détaillé des effets du commerce sur l'environnement, y compris les effets environnementaux des accords de libre-échange, a été inscrit à l'ordre du jour de cette réunion. La

question a ensuite été abordée dans le communiqué qui a suivi la réunion de janvier. Il fut alors demandé aux deux comités d'analyser tous les aspects de la relation entre commerce et environnement pour qu'une analyse puisse être soumise aux ministres présents lors de la réunion de l'OCDE de juin 1991, où le travail réalisé conjointement a été approuvé et où d'autres sujets d'analyse ont été proposés. L'objectif était de produire des lignes de conduite au sujet de ce qu'il est possible de faire pour protéger l'environnement sans pour autant porter atteinte à la liberté des échanges commerciaux multilatéraux.

Durant l'été de 1991, le comité au commerce a concentré son attention sur les répercussions commerciales des politiques environnementales dans les quelques domaines où ces effets risquent d'être les plus prononcés. Il s'est notamment intéressé aux politiques environnementales (par exemple les normes environnementales qui ne sont pas couvertes par le Code de la normalisation) qui, à cause de l'utilisation ou de l'abus d'instruments commerciaux, réintroduisent un certain degré de discrimination protectionniste à l'encontre de produits étrangers, discrimination qui, en principe, a été éliminée dans le cadre des efforts de libéralisation des échanges qui ont été déployés antérieurement. Le comité au commerce s'est aussi penché sur le problème de l'utilisation, par certains pays, de mesures visant les importations ou les exportations pour influencer sur les politiques environnementales d'autres États. De façon générale, le comité considère que les mesures unilatérales qui font obstacle au commerce sont beaucoup plus dangereuses que celles qui trouvent leur origine dans des accords internationaux, que les mesures commerciales restrictives que de tels accords prévoient soient ou non contraires aux dispositions du GATT.

Pendant ce temps, le comité de l'environnement a examiné un certain nombre de questions, et notamment celle des conséquences environnementales des accords de libre-échange. On lui a demandé de mettre au point des critères qui permettent d'établir quand les mesures qui sont prises servent effectivement des objectifs environnementaux légitimes ou, au contraire, des fins protectionnistes. À l'été de 1991, des études étaient en cours, entre autres, sur les répercussions environnementales du commerce dans des domaines comme la sylviculture, l'agriculture, l'énergie, les transports, les pêches, les matières dangereuses et la protection des espèces menacées.

À l'automne de 1991, l'OCDE a constitué un groupe mettant

en présence des spécialistes des questions environnementales et des spécialistes des questions commerciales. En mars 1992, ces experts avaient tenu cinq réunions conjointes. Pour pouvoir contribuer efficacement à ce processus, les États-Unis ont ajouté deux observateurs à leur délégation, un représentant des milieux d'affaires et un représentant des organisations non gouvernementales environnementales (ONGE). Tous les membres n'ont pas totalement approuvé cette initiative mais, jusqu'à présent, il ne semble pas que les observateurs qui représentent les milieux environnementalistes aient jamais abusé de leur position en dévoilant des informations confidentielles.

L'OCDE se fonde sur les Principes directeurs relatifs aux aspects économiques et politiques de l'environnement sur le plan international qu'elle a formulés en 1972 pour en préparer de nouveaux. Toutefois, pour qu'ils soient pertinents dans le cadre du débat actuel sur les liens entre commerce et environnement, ils doivent être réexaminés et mis à jour. Lorsque la réunion ministérielle de mai 1992 a eu lieu, les efforts déployés avaient suffisamment porté fruit pour que l'OCDE puisse déclarer:

«...les politiques commerciales et environnementales peuvent se conjuguer pour favoriser la recherche d'un développement viable, surtout si les formes d'intervention qui ont une incidence négative sur le commerce et l'environnement sont supprimées et si les prix nationaux et internationaux internalisent les coûts et avantages environnementaux. Les membres de l'OCDE s'efforceront en priorité de poursuivre la discussion et le travail analytique afin de pouvoir dès que possible proposer aux ministres des lignes de conduite adéquates au sujet de ce que l'on peut faire pour améliorer la compatibilité entre les politiques environnementales et commerciales et s'assurer que la réglementation environnementale ainsi que les mesures commerciales à caractère environnemental ne constituent pas des obstacles commerciaux déguisés.»¹¹

Le mécanisme du sommet du G-7

Le Groupe des sept principales démocraties industrielles, qui compte en fait un huitième membre, la Communauté européenne, est un autre réseau institutionnel international qui participe à la gestion de toutes les questions qui mettent

actuellement commerce et environnement en relation.¹¹² Même si le fonctionnement du G-7 s'articule autour du sommet annuel des chefs d'État et de gouvernement des huit membres, il s'appuie sur des réunions régulières des ministres du Commerce, de la Politique étrangère, des Finances et, parfois, de l'Environnement de tous les membres.

Même si le sommet des sept puissances a été conçu et lancé en 1975 comme une institution économique, le système ainsi mis en place a rapidement été utilisé pour mettre en lumière et contrer les attaques que le monde moderne fait subir à l'environnement planétaire.¹¹³ La relation entre commerce et environnement a été directement évoquée pour la première fois lors du sommet de Paris de 1989. À cette occasion, les chefs d'État et de gouvernement ont noté, dans leur déclaration de clôture, que:

«La protection de l'environnement est indissociable de questions comme le commerce ... Par conséquent, les considérations environnementales doivent être prises en compte dans le cadre des décisions économiques.»¹¹⁴

L'année suivante, à Houston, ils ont appelé l'OCDE à accélérer les recherches qu'ils lui avaient précédemment demandé d'effectuer au sujet de l'intégration de l'économie et de l'environnement.

Lors du sommet de Londres, en juillet 1991, les chefs d'État et de gouvernement du G-7 ont donné des directives quant à l'orientation (et donc, implicitement, quant à la façon de procéder) qu'ils souhaitent voir données à la définition d'un nouveau système intégrant commerce et environnement. Dans un geste sans précédent, les chefs d'État et de gouvernement ont consacré un paragraphe entier à la question des interactions entre le commerce et l'environnement dans le cadre de leur examen du système commercial mondial. Dans ce paragraphe, ils ont félicité l'OCDE pour «le travail novateur qui a été fait pour s'assurer que les politiques commerciales et environnementales se complètent.» Ils ont également demandé au GATT de «définir comment les mesures commerciales peuvent adéquatement être utilisées à des fins environnementales».¹¹⁵

La question des liens entre le commerce et l'environnement a ensuite été examinée lors des réunions de septembre 1991 et d'avril 1992 des ministres du Commerce de la Quadrilatérale.¹¹⁶

Même si les intérêts environnementaux ne sont pas représentés au sein de la Quadrilatérale, sa composition — quatre ministres partageant des responsabilités (et donc des intérêts) fondamentalement similaires — en fait un cadre institutionnel qui convient bien à l'analyse des relations complexes entre commerce et environnement.

De plus, le cadre restreint au sein duquel ils opèrent et le fait qu'ils représentent des puissances de premier plan présentant de grandes similarités politico-économiques permettent aux membres de la Quadrilatérale d'arriver relativement facilement à un consensus. Le rôle crucial que joue cet organisme résulte de sa capacité à mobiliser l'OCDE et le GATT et à leur imprimer une orientation. Si la Quadrilatérale parvient à un consensus sur une question, il peut être transposé au sein de l'OCDE où il sera transformé en un consensus acceptable à l'intérieur de cette organisation; étant donné l'importance que revêt au sein du GATT un consensus réalisé par l'OCDE, la Quadrilatérale est donc une structure qui apporte une contribution importante aux travaux du GATT.

La Quadrilatérale s'est intéressée pour la première fois à la relation entre commerce et environnement en 1991. Lors de la réunion de septembre 1991, qui a eu lieu à Angers, la CE a soumis une étude à ce sujet et a demandé qu'il soit inscrit à l'ordre du jour. Le Canada et les États-Unis ont accepté, à la condition que cela ne détourne pas l'attention du sujet qui était pour eux prioritaire, le parachèvement des négociations de l'Uruguay, qui avait pris beaucoup de retard. En fait, ce problème ne laissait guère aux ministres le loisir d'examiner la question des relations entre commerce et environnement.

Lors de la réunion suivante de la Quadrilatérale, en avril 1992, l'hôte de la réunion, le gouvernement du Japon, a remis le problème sur la table en l'inscrivant à l'ordre du jour, en déposant une étude à ce sujet et en manifestant le désir que le groupe donne son aval à une série de critères de définition de la relation entre commerce et environnement. Les ministres ont abordé la question dans le cadre d'un débat qui a principalement porté sur l'acceptabilité de l'unilatéralisme et de diverses formes de multilatéralisme en ce qui concerne l'élaboration de la relation entre commerce et environnement.

Même si le Japon n'a pas réussi à faire officiellement accepter les critères qu'il avait présentés, la réunion a permis d'atténuer les tensions qui s'étaient installées entre les membres du G-7 à

la suite des mesures unilatérales que certains d'entre eux avaient prises et aussi de commencer à définir une manière commune de concevoir les fondements du travail que l'OCDE et le GATT devaient effectuer. Il est possible que des progrès similaires soient réalisés lors de la prochaine réunion de la Quadrilatérale qui doit avoir lieu au Canada, probablement à l'automne de 1992.

Dernièrement, les ministres de l'Environnement du G-7 se sont joints à leurs collègues du Commerce pour aborder collectivement la question de la relation entre commerce et environnement. Les ministres de l'Environnement du G-7 se sont réunis pour la première fois à Bonn, les 16 et 17 mai 1992, essentiellement pour examiner la manière dont ils traiteraient les questions soulevées lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement prévue pour juin 1992.

Dans le cadre de leurs délibérations, ils se sont penchés sur divers problèmes liés au commerce et à l'environnement en s'inscrivant à l'intérieur du contexte général où les chefs de gouvernement ainsi que les ministres du Commerce avaient situé le débat. Les ministres de l'Environnement ont examiné comment le commerce et les investissements peuvent compléter l'aide officielle au développement pour ce qui est de financer des formes de développement viables dans les pays du Tiers-Monde; les avantages qu'il y aurait à imposer de façon concertée plutôt qu'en ordre dispersé les taxes sur les hydrocarbures dans les pays du G-7; la nécessité de nouer des liens entre les milieux environnementalistes et ceux du commerce après les négociations de l'Uruguay; l'intérêt que présenterait l'intégration des considérations environnementales dans l'ALÉNA; la nécessité de préserver le commerce des produits extraits de forêts gérées de façon viable; et l'inclusion éventuelle de mesures à caractère commercial dans les conventions qui pourraient être signées au sujet des forêts.

Conclusion

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui a été tenue au Brésil en juin 1992, a simplement amené la communauté mondiale à admettre une évidence, le fait que la «pollution ne connaît pas de frontières» et à reconnaître que certaines questions environnementales

doivent être abordées à l'échelle planétaire. On peut donc comprendre la frustration qu'éveille chez certains pays le fait que le système de commerce multilatéral n'ait jamais réussi à prendre en compte les impératifs environnementaux. Même si la question environnementale sera probablement à l'ordre du jour de la prochaine série de négociations du GATT, il pourrait s'écouler des années avant que les règles du commerce international soient modifiées de façon substantielle pour faire une place aux considérations environnementales. De plus, les accords internationaux du genre de ceux qui, pour le groupe spécial mis sur pied par le GATT pour s'occuper de la question de la pêche au thon, constituent le meilleur moyen d'aborder des problèmes environnementaux communs prennent également des années à négocier.

À l'intérieur de chaque pays, de nombreux intervenants comprennent qu'il est urgent de s'occuper des problèmes environnementaux et veulent faire dès maintenant ce qu'il faut pour cela. Toutefois, les pays devraient éviter de se laisser aller à la tentation d'imposer pour des raisons environnementales des tarifs et d'autres restrictions dans un contexte commercial qui privilégie actuellement la libéralisation des marchés. Ils doivent prendre grand soin de ne pas ériger de nouveaux obstacles au commerce quand il a fallu si longtemps pour démanteler les anciennes. Il est certain que les pays les moins développés auraient des raisons légitimes de s'inquiéter si les pays industrialisés pouvaient contraindre leurs partenaires commerciaux à adopter des normes de production strictes. La question des menaces pour l'environnement et de la façon dont les ressources doivent être réparties pour favoriser la réalisation des programmes économiques de chacun est vue d'un oeil très différent par les pays en développement. Il semble néanmoins qu'un nombre croissant de gens soient sensibilisés à la question et considèrent qu'il faut trouver une solution aux problèmes qui surgissent lorsque les règles qui régissent les échanges commerciaux et les politiques environnementales nationales se heurtent de front. Dans l'intervalle, il est clair que les pays qui font depuis longtemps respecter sur leur territoire des normes strictes sont en meilleure posture pour éviter la menace du protectionnisme vert et pour ouvrir de nouveaux débouchés à l'étranger.

Le gouvernement du Canada a établi son intention de favoriser la constitution de zones régionales de libre-échange. Comme

l'économie du Canada dépend depuis toujours de ses exportations, la prospérité du pays ne pourra être maintenue, et à plus forte raison accrue, que s'il parvient à préserver ses marchés actuels et à tirer pleinement avantage d'une libéralisation croissante des règles qui président aux échanges commerciaux.

L'élaboration et la mise en marché de techniques qui favorisent un assainissement de l'environnement est un domaine où il existe des perspectives économiques évidentes. Certains des partenaires du Canada au sein du G-7, l'Allemagne et le Japon, estiment maintenant que la sensibilité aux questions environnementales sera à l'avenir une des pierres angulaires de la compétitivité et, aux États-Unis, cette façon de voir les choses fait de plus en plus d'adeptes. Les dirigeants canadiens, à l'heure actuelle comme dans le futur, feraient bien de tenir compte de cette réalité.

Notes

1. En 1973-1974, l'industrie canadienne de l'amiante a produit 1,7 million de tonnes d'amiante et en a exporté 800 000 tonnes aux É.-U. En 1990, elle en a produit 665 000 tonnes, dont seulement 60 000 ont été exportées aux É.-U.
2. GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (1992). *International Trade 90-91*, vol. 1, p.25, Genève.
3. REINSTEIN, R.A. (1991). Projet de document «Trade and Environment», p.20, Washington (DC).
4. GATT, note 2 *supra*, pp. 19-20.
5. Voir MACNEILL, JIM (1991). «The Growth Imperative, Sustainable Development, Environment and Trade: Issues for IPC's Consideration», document présenté au Programme sur le commerce et l'environnement de l'IIASA, 24-25 avril, pp.7-11.
6. *Ibid.*, p. 8.
7. *Ibid.*, p. 7.
8. SÉNAT DU CANADA (1984). *Nos sols dégradés : Le Canada*

compromet son avenir, Ottawa, Gouvernement du Canada.

9. LA COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1988). *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, Les Publications du Québec. Il faut savoir, toutefois, que les ressources jugées «renouvelables» (comme les forêts et les terres agricoles) ne sont renouvelables qu'en théorie. Les pays doivent déployer donc l'effort (et subir le coût) du renouvellement (reboisement, p. ex.). Il n'en est pas toujours ainsi.

10. Par exemple, tout au long des années 1980, les forêts du monde ont été exploitées à raison de 17 millions d'hectares par an. La réduction la plus frappante de la superficie forestière a eu lieu dans les régions tropicales et équatoriales. Ce déboisement rapide entraîne des conséquences écologiques et économiques. Sur le plan écologique, on croit largement que l'«effet de serre» (réchauffement de la planète) découle du rejet de grandes quantités de CO₂ dans l'atmosphère par suite de la combustion des combustibles fossiles et de la coupe et du brûlage de vastes étendues de forêts. Par surcroît, la perte de forêts, particulièrement en zones tropicales, amoindrit la diversité génétique des écosystèmes du monde. En termes économiques, on estime que la valeur des exportations forestières pour le monde en développement (33 pays qui exportent actuellement du bois tropical) s'élève à sept milliards de dollars par an. On prévoit que, d'ici l'an 2000, au rythme de déboisement actuel, seulement dix pays seront encore des exportateurs nets de bois tropical et que la valeur totale de ces exportations sera tombée à deux milliards de dollars par an. Voir INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY (1991), «UNCED and North/South Issues: The Role for the National Round Table», 28 janvier, pp. 7-8.

11. Par exemple, en 1983-1984, la sécheresse et la famine sévissaient au Sahel. Toutefois, cette zone a produit des quantités record de coton, récoltant 154 millions de tonnes (par rapport à 22,7 millions de tonnes en 1961-1962) à une époque où baissaient les prix mondiaux de ce produit. Pendant la même période, la région importait un record de 1,77 million de tonnes de céréales. Le fait que les paysans capables de cultiver du coton ne puissent produire assez de nourriture pour leurs propres besoins indique que les cultures de rente sont trop

privilégiées et que les cultures vivrières ne le sont pas assez. (Note 9 *supra*, p. 68).

12. En 1980, seulement 39% de tous les biens manufacturés exportés du Tiers-Monde étaient prêts à une utilisation finale, tandis que 43% n'étaient pas transformés. *Ibid.*, p. 214.

13. *Ibid.*, p. 80.

14. *Ibid.*, p. 29.

15. Dans son budget du 30 avril 1992, l'Ontario a instauré une taxe de 10 cents par cannette de bière en aluminium. Bien que le gouvernement ontarien l'ait adoptée comme «taxe environnementale» afin d'encourager les gens à boire la bière dans des bouteilles réutilisables plutôt que dans des cannettes qui ne sont que recyclables, la taxe a suscité une vive opposition chez les fabricants canadiens d'aluminium et de cannettes et chez les producteurs et les syndicats américains du secteur de la bière. Les adversaires de la taxe font valoir que celle-ci constitue une entrave commerciale déguisée en initiative environnementale, car la majeure partie de la bière américaine importée au Canada se vend en cannettes, tandis que la majeure partie de la bière canadienne consommée en Ontario se vend en bouteilles. Cette nouvelle taxe accroîtrait de 2,40\$ le coût d'une caisse de 24 cannettes de bière et, selon le directeur des communications et des ressources humaines de Ball Packaging Products, fabricant de cannettes basé à Burlington, ferait baisser de 50% la consommation de bière en cannette. Voir STRAUSS, MARINA (1992), «Industry foaming over beer can tax», *Globe and Mail*, 22 mai.

16. D'aucuns soutiennent que la phase I du projet hydro-électrique de la baie James et sa phase II proposée constituent un exemple de ce comportement. Dans le cadre de la phase I, de vastes étendues de terres voisines de la baie James ont été inondées afin d'assurer l'énergie hydro-électrique - en partie pour exportation, en partie pour utilisation intérieure, comme par les alumineries situées au nord du fleuve Saint-Laurent. La dégradation sociale, économique et environnementale due à l'inondation a touché le poisson, la faune et la flore, le climat et les conditions socio-économiques des autochtones de la région.

Ainsi, les avantages économiques pour le nord du Québec s'accompagnent de coûts environnementaux. Le Saint-Laurent reçoit plus de toxines, comme les BPC, et l'aluminium est exporté sous forme semi-transformée aux É.-U. et en Europe. Selon les opposants, la phase II du projet de la baie James est nécessitée par de nouvelles usines construites à coup de subventions, inondera une plus grande étendue du nord du Québec et entraînera des problèmes environnementaux tant dans la zone inondée qu'à l'emplacement des usines.

17. STATISTIQUE CANADA (1990). *Canada 1990 - An International Business Comparison*, Ottawa.

18. GOUVERNEMENT DU CANADA. «North American Free Trade: Securing Canada's Growth Through Trade», Ottawa, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada.

19. Tous les tableaux sont tirés de STATISTIQUE CANADA, note 17 *supra*.

20. Dans l'industrie, la ventilation est la suivante: montage de véhicules à moteur = 53 000; châssis de camions = 20 900; pièces = 73 000; tissus = 8 900.

21. GOUVERNEMENT DU CANADA (1990). «Les forêts du Canada : Le rôle du fédéral», rapport du Comité permanent des forêts et des pêches, Ottawa, nov., p. 2.

22. *Ibid.*, p. 10.

23. SHRYBMAN, STEVEN (1990). «Selling the Environment Short: An environmental assessment of the first two years of free trade between Canada and the United States», p. 7, Toronto, Association canadienne du droit de l'environnement.

24. Le texte qui suit est une transcription (traduite) d'une émission de News Hour diffusée par BCTV le 28 septembre 1990 :

«Et une autre menace plane sur l'industrie forestière de la C.-B.: les écologistes d'Europe menacent de boycotter le bois de la C.-B. à cause des pratiques d'exploitation employées ici. Le gouvernement fédéral a envoyé des hauts responsables

forestiers en Europe pour essayer de contrer le mouvement qui voit dans les politiques de coupe à blanc de la C.-B. des méthodes pires que celles utilisées dans les forêts pluviales du Brésil. Il y a lieu de craindre que ce boycottage ait le même effet que celui qui a anéanti l'industrie de la peau de phoque dans l'est du Canada.»

Le texte qui suit (traduit) a paru à la page B1 du *Globe and Mail* du 8 avril 1991 dans un article intitulé «Forest industry fearful of boycott, critical film stirs flap in Europe» :

«Les craintes d'un boycottage vont croissant depuis la diffusion en Allemagne, pendant une période de grande écoute, d'un film tourné à Vancouver selon lequel la Colombie-Britannique est le «Brésil du Nord» ... Le ministre fédéral des Forêts Frank Oberle ... a vu le film appelé «A Paradise Despoiled». Il a affirmé qu'en effet, le film dit aux spectateurs qu'en achetant des produits forestiers canadiens, on contribue à détruire la planète.»

25. La Colombie-Britannique possède 38% des 24 milliards de mètres cubes du bois sur pied au Canada. Voir note 21 *supra*, p.9.

26. «Forestry industry fearful of boycott», voir note 25 *supra*, p.B2.

27. Chiffres tirés de THE MINING ASSOCIATION OF CANADA (1990), «Mining in Canada: Facts and Figures».

28. Les fournisseurs de biens et services de l'industrie de la protection de l'environnement de l'Ontario signalent des taux de croissance annuels moyens de 17% et ont actuellement une production supérieure à deux milliards de dollars. L'industrie de la protection de l'environnement de la C.-B. enregistre des ventes annuelles supérieures à 100 millions de dollars. Voir également GOVERNMENT OF ONTARIO (1990-1991), «Europe 1992 and the Ontario Environmental Protection Industry», rapport établi pour le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie de l'Ontario (Toronto).

29. Dans les recettes d'exportation, le tourisme ne le cédait qu'aux véhicules à moteur (24 milliards de dollars) et aux pièces d'automobiles (10,8 milliards de dollars).

30. TOURISME CANADA (1991). *Canadian Tourism Facts*, Ottawa,

Industrie, Sciences et Technologie Canada, Direction de la recherche, février, p. 2.

31. TOURISME CANADA (1986). *US Pleasure Travel Market - Canadian Potential: Highlights Report*, Ottawa, janvier.

32. D'AMORE, L.J. (1978). «The Significance of Tourism to Canada», *Business Quarterly*, London, Ontario, School of Business Administration, Université Western Ontario, automne, p. 1.

33. WORLD WILDLIFE FUND (1990). *Ecotourism: The Potentials and Pitfalls* dans TIOSAVIJAVIC, NATASHA, «Ecotourism: Travel plus Ecology», *Financial Post*, 8 nov., p.14.

34. PATTERSON, BRUCE (1991) «Ecotourism», *Environment*, avril, pp.37-38.

35. Voir, par exemple, SHRYBMAN, STEVEN (1988), «Selling Canada's Environment Short», Toronto, Association canadienne du droit de l'environnement, août. Plus de 90 groupes écologistes canadiens ont appuyé cette analyse.

36. *Ibid.*, p. 19.

37. D'un point de vue environnemental, voir SHRYBMAN, STEVEN (1988), note 24 *supra*.

38. Le MBRD du chapitre 19 touche les lois et les affaires relatives aux droits antidumping et compensateurs. Ses dispositions sont temporaires (cinq ans), d'ici à ce que soit mis au point un autre système de règles dans les deux pays prévoyant des droits antidumping et compensateurs appliqués à leurs échanges bilatéraux. L'ALE ne modifie pas le fond des lois actuelles sur les droits antidumping et compensateurs. Il ne sera fait appel à une commission d'évaluation binationale que si une des deux parties propose d'amender un «texte» sur les droits antidumping ou compensateurs ou de régler les différends touchant la détermination des droits antidumping et compensateurs comme substitut de l'examen judiciaire. En été 1991, neuf affaires, dont aucune ne portait sur l'environnement, avaient nécessité le processus prévu au chapitre 19.

39. Pour une analyse complète du mécanisme de règlement des différends dans le cadre du libre-échange, voir MCDORMAN, TED (1989), «The Dispute Settlement Regime of the Free Trade Agreement», *Review of International Business Law*, vol. 2.

40. La Commission est établie par l'article 1802 et est chargée de superviser la mise en oeuvre de l'Accord, d'en surveiller l'élaboration, de régler les différends relatifs à son interprétation et à son application, d'examiner son fonctionnement au moins une fois l'an et d'étudier toute autre question qui pourrait toucher ces activités.

41. Armand de Mestral a participé à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Il a été consultant auprès du PNUE en 1977-1978 et a beaucoup écrit sur le droit international, notamment en ce qui concerne la pollution du milieu marin. Le regretté Frank Stone a été ministre chargé de l'économie et sous-chef de la mission permanente canadienne auprès de l'ONU à Genève (1973-1977), responsable des intérêts canadiens dans les organisations internationales soucieuses des questions commerciales, économiques et environnementales. Au début des années 1970, il a été détaché à Environnement Canada où il a coordonné le volet canadien des négociations qui ont abouti à l'Accord Canada-États-Unis de 1972 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

42. Cela arrive parfois, car les pressions diplomatiques font généralement en sorte que le rapport d'une commission est adopté. Toutefois, dans certains cas, cela ne s'est pas produit et, dans de nombreux cas, l'adoption est retardée sous différents prétextes, comme la nécessité d'étudier la décision ou le souhait d'une partie d'en arriver encore à un règlement négocié.

43. *In the Matter of Canada's Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring*, rapport final de la Commission, 16oct. 1989.

44. *Ibid.*, p. 30.

45. Selon le règlement négocié, le Canada permet le transport direct aux États-Unis de jusqu'à 25% du saumon et du hareng pris en C.-B., moyennant quoi le reste demeure soumis à la

vérification et à l'échantillonnage en mer, à bord de tenders canadiens équipés pour les exportations directes et faisant l'objet d'un permis à cet effet.

46. *Lobsters from Canada*, USA 89-1807-01, rapport final du groupe spécial, 25 mai 1990.

47. Un des arguments employés par le gouvernement du Canada était que les homards canadiens adultes sont fondamentalement plus petits que ceux pris aux États-Unis en raison de la température plus basse de l'eau.

48. MCDORMAN, TED (1990). «Dissecting the Free Trade Agreement Lobster Panel Decision», août, p. 12.

49. BUSH, GEORGE (1992). Remarques faites à la réunion au sujet du régime environnemental à la frontière États-Unis/Mexique, à Los Angeles, le 25 février, dans «The Environment and Free Trade with Mexico», US Dept. of State Dispatch, 2 mars.

50. Voir, par exemple, ce qu'a dit M. Barrett (Esquimault-Juan de Fuca) au comité de la Chambre des communes, le 19 mars 1991:

[Traduction] «Voilà qui soulève la question des pressions exercées chez nous pour assouplir nos normes de sorte à garder les emplois ici au Canada. Si je suis un homme politique, représentant la Colombie-Britannique, et que nous achetons du Mexique des pâtes et papiers que les Mexicains produisent à un coût bien moindre parce qu'ils ont des normes environnementales moins exigeantes, comment réagir aux cris poussés chez nous pour assouplir nos normes afin que nous puissions faire concurrence aux produits mexicains?... Sommes-nous prêts à déposer des requêtes... pour nous assurer que tout produit concurrent venant du Mexique soit au moins conforme à nos normes minimales et que les règles du jeu soient équitables? Sommes-nous prêts à faire cela pour protéger les industries canadiennes qui doivent respecter les lois canadiennes?... quelle est la position du gouvernement sur le maintien des normes canadiennes, maintien qui nous met en danger parce que d'autres imposent des normes moins exigeantes? Par exemple, l'État de la Californie a exigé que

toutes les voitures entrant dans son territoire soient conformes à des normes adéquates de limitation des émissions, normes que tous ont dû respecter pour vendre dans ce marché; si l'État de la Californie peut le faire, pouvons-nous le faire chez nous?»

51. D'autres pays que les États-Unis, dont le Canada, participent maintenant au programme.

52. Par exemple, comme les normes de limitation des émissions sont devenues plus rigoureuses dans les États du sud des États-Unis, l'industrie californienne se réinstalle dans la maquiladora. En particulier, les fabricants de meubles et de produits de bois qui utilisent des teintures et des laques à solvant se déplacent, car le district de Los Angeles vise à la presque élimination des substances d'ici 1996. Les revêtements à solvant produisent, par la voie de la photosynthèse, le brouillard d'ozone. Ils étaient la source de 3% de tous les hydrocarbures dégagés dans l'air au-dessus du bassin de Los Angeles avant 1988. Voir KRAUL, CHRIS (1990), «A Warmer Climate for Furniture Makers», *Los Angeles Times*, 14 mai, p. D1.

Les salaires vont de 2,90\$ – voir KOCHAN, LESLIE, «The Maquiladoras and Toxics: The Hidden Costs of Production South of the Border» – à 6,50\$ par jour – voir NAZARIO, SONIA (1989), «Boom and Despair», *Wall Street Journal*, 22 sept., p. B26 – pour les travailleurs des maquiladoras, comparé au salaire horaire moyen d'environ 3,20\$ gagné par un travailleur qualifié mexicain et des 19\$ de l'heure payés à un travailleur qualifié en Ontario – MORTON, PETER (1991), «Enviro-talks begun: Mexico», *Financial Post*, 25 mars, p. 10.

53. NATIONAL WILDLIFE FEDERATION (1990). «Environmental Concerns Related to a US-Mexico-Canada Free Trade Agreement» (Washington, DC: National Wildlife Federation), 27 nov., p.5.

54. INVESTMENT CANADA (1990). «Canada-US-Mexico Free Trade Negotiations: The Rationale and the Investment Dimension» (Ottawa), déc., pp. 15-16.

55. Parmi les secteurs industriels qui ont connu une progression particulièrement importante du nombre d'usines dans les

maquiladoras, il y a ceux des accessoires d'automobile (+290%), des produits électriques et électroniques (+51%) et des produits métallurgiques (+44%). On estime qu'environ 200 fabricants de pièces d'automobile ont établi des usines dans les maquiladoras, où sont surtout fabriquées des pièces dont la production demande peu de technologie et consomme beaucoup de main-d'oeuvre. GM, Ford et Chrysler ont établi quelque 42 usines dans la zone des maquiladoras. Voir le document de travail publié par le ministère des Finances du Canada (1990), «Canada and a Mexico-United States Trade Agreement», juillet, p. 10.

56. Par exemple, la ville frontalière de Juarez, qui comprend plus de 300 usines de maquiladora et dont la population est passée de 700 000 en 1980 à 1,2 million en 1988, n'a pas d'installations d'épuration des eaux d'égout et ne dispose pas à proximité d'installations modernes d'élimination des déchets dangereux – KOCHAN, LESLIE, note 53 *supra*, p. 12.

57. Comparaison des dépenses du Mexique (SEDUE) et des États-Unis (EPA) en matière de protection de l'environnement, par habitant et en \$US:

1989	EPA	20,80\$
	SEDUE	00,08\$
1990	EPA	21,60\$
	SEDUE	00,20\$
1991	EPA	24,40\$
	SEDUE	00,48\$

Source: Service de recherche du Congrès, selon des renseignements obtenus de l'EPA – dans DARLING JUANITA ET AL (1991), «Can Mexico Clean up its Act?», *Los Angeles Times*, 17 nov., p. 1.

58. Par exemple, en 1991, le Mexique a embauché 100 inspecteurs pour aider à faire appliquer les règles de protection de l'environnement. Il en a posté 50 à Mexico et 50 à la frontière. Le nombre d'inspecteurs pour surveiller toutes les usines du pays est ainsi passé à 255, c'est-à-dire à peu près le nombre posté par le South Coast Air Quality Management District, qui surveille la qualité de l'air dans quatre comtés de la région de Los Angeles. En 1992, le Mexique compte engager 100 autres inspecteurs, pour amener à 200 le nombre d'inspecteurs postés le long de la frontière. *Ibid.*

59. MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, note 58 *supra*, p. 7.

60. [Traduction] «L'Administration a fermé les yeux sur les questions soulevées par un accord de libre-échange nord-américain, en prétendant qu'il n'y a pas de lien entre le commerce international et l'environnement»

dans BURROWS, BETH ET DURBIN, ANDREA (1991), «Fast Track: Trading Away Food-Safety and Environmental Rules», *The Seattle Times*, 24 avril, p. A7. En mars 1991, Jaime Serra Puche, ministre du Commerce du Mexique, a répondu comme suit quand on lui a demandé si son gouvernement pensait que les questions comme celles des salaires «justes» et de la limitation de la pollution devraient faire partie des négociations commerciales:

[Traduction] «Les négociations porteront sur des questions commerciales; c'est-à-dire sur la circulation des biens et des services, sur les investissements et sur la propriété intellectuelle. Voilà ce que sera la portée de l'accord [...]»

Voir «Mexicans discover politics of trade», *The Globe and Mail*, 26 mars, 1991, p. B8.

61. CHAREST, JEAN (1991) Le ministre de l'Environnement s'adressait à l'assemblée plénière de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, le 25 mai, à Banff. Quoique les enjeux environnementaux liés au commerce n'aient pas été définis, il s'agit sans doute de l'inclusion dans l'accord de dispositions telles les exceptions prévues à l'article XX du GATT.

62. Ils ont notamment envoyé des documents dans lesquels il était indiqué:

[Traduction] «Toutes les lois de protection de l'environnement des États-Unis, y compris les normes visant les pesticides, pourraient être attaquées comme barrière non tarifaire au commerce si le Congrès ne révoque pas la procédure accélérée voulue par l'administration Bush pour l'Accord de libre-échange nord-américain.»

Conférence de presse, «Fast Track Process for Trade Agreement Threatens Environmental Laws, Groups Warn», rapporté dans *the International Trade Reporter*, vol. 8/19, 2 mai 1991, p.698.

63. Les plaignants ont soutenu que le bureau du représentant américain pour les questions commerciales (USTR) est un

organisme fédéral assujéti à la *National Environmental Policy Act*, qui exige l'établissement d'énoncés des incidences environnementales à l'égard des grandes actions fédérales ayant un effet important sur la qualité de l'environnement humain. Le 7 janvier 1992, le tribunal fédéral de première instance du District de Columbia (*Public Citizen v USTR No91-1916*) a rejeté la plainte parce que les plaignants n'avaient pas la qualité d'agir. On s'attend à ce qu'ils interjetent appel.

64. Parmi les mesures annoncées au même moment, il y avait le projet d'un plan environnemental intégré visant à assainir la région frontalière des États-Unis et du Mexique.

65. 86% des industries étasuniennes ont des frais de dépollution de 2% ou moins. USTR (1991). «Review of US-Mexico Environment Issues», établi par une équipe spéciale inter-organisations coordonnée par le bureau du représentant américain pour les questions commerciales (Washington DC), oct., p.136.

66. Par exemple, Ford a fait l'annonce suivante:

[Traduction] «Bien que les lois et règlements mexicains ne l'exigent pas, Ford a comme politique d'appliquer dans ses installations des maquiladoras mexicaines les mêmes règles environnementales qu'elle applique aux États-Unis.»

Tiré de FORD MOTOR COMPANY (1991). «Environmental Practices, Health and Safety Standards and Employee Welfare at Ford Motor Company's Maquiladora Facilities in Mexico», (Detroit), 19 mars, p.4.

67. «Special Report: NAFTA», *International Trade Reporter*, vol. 9/2, 8 janvier, p. 82.

68. Maude Barlow du Conseil des Canadiens dans HART, MICHAEL (1990), *A North American Free Trade Agreement, The Strategic Implications for Canada* (Centre de droit et politique commerciale/Institut de recherches politiques), p. 9.

69. Entre autres choses, la nouvelle loi exige que tous les déchets toxiques provenant des quelque 1400 maquiladoras soient retournés à leur pays d'origine pour être éliminés. Les dossiers de l' EPA sur les déchets renvoyés du Mexique,

cependant, indiquent seulement une partie infime des débris chimiques produits par les usines frontalières. En novembre 1988, par exemple, l'organisme de protection de l'environnement du Mexique (SEDUE) a publié un règlement qui exige que toutes les usines, y compris les maquiladoras, qui utilisent des toxiques chimiques s'inscrivent auprès du gouvernement et présentent des rapports mensuels sur la production de déchets. Voir TOMASO, BRUCE ET ALM, RICHARD (1990), «Economy vs Ecology: Mexico's Drive for Growth Eclipses Concerns about Toxic Waste from Border Plants», *Transboundary Resources Report*, vol. 4/1 (University of New Mexico, School of Law), printemps, p.3.

70. Don Campbell, sous-ministre du Commerce extérieur et sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures, au comité de la Chambre des communes en réponse aux questions de M. Barrett (Esquimault-Juan de Fuca), mars 1991.

71. COMMISSION MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT, note 9 *supra*.

72. GOUVERNEMENT DU CANADA (1990). *Le Plan vert du Canada* (Ottawa: ministère des Approvisionnements et Services), pp. 123-129.

73. Voir, par exemple, Don Campbell, note 71 *supra*.

74. Voir KATS, ABRAHAM (1992), *New York Times*, 19 janvier, section 4, p.5.

75. «Special Report: NAFTA», *International Trade Reporter*, 8 janvier 1992, vol. 9/2, p.82.

76. Par exemple, TransAlta Utilities fait actuellement l'essai d'un brûleur produisant peu de NO_x et de CO₂ qui dégage de faibles quantités de soufre et qui permettrait le brûlage peu polluant du charbon.

77. AFFAIRES EXTÉRIEURES ET COMMERCE EXTÉRIEUR CANADA (1989). «The European Community: A Canadian Perspective», *Canadian Foreign Policy Series*, sept.

78. Les douzes pays membres de la Communauté européenne

sont la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni.

79. Les députés européens occupent leurs sièges au Parlement en fonction du groupe politique plutôt que de la nationalité. Après l'élection de juin 1989, il y avait 3 membres du parti vert de Belgique, 8 d'Allemagne, 1 d'Espagne, 8 de France, 7 d'Italie, 2 des Pays-Bas et 1 du Portugal.

80. Les droits de vote de chaque pays sont pondérés selon leur taille. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont chacun 10 votes, l'Espagne en a 8, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal chacun 5, le Danemark et l'Irlande chacun 3 et le Luxembourg en a 2.

81. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont chacun 81 députés, l'Espagne, 60, les Pays-Bas, 25, la Belgique, la Grèce et le Portugal en ont chacun 24, le Danemark, 16, l'Irlande, 15, et le Luxembourg, 6.

82. Il faudrait noter que les différends commerciaux au sein de la Communauté européenne sont soumis à la Cour européenne de justice, tandis que les différends commerciaux avec des pays hors de la CE ressortissent au GATT.

83. *EC Commission v Denmark* (Case 302/86) (1989) 2 CEC 167.

84. Comme l'a reconnu la Cour européenne de Justice dans *Cassis de Dijon* (1979), Recueil de la jurisprudence de la cour 649, p.662, par.8.

85. À l'heure actuelle, l'Allemagne s'apprête à adopter une loi qui créera un problème presque identique et qui sera probablement soumis à la Cour européenne. Si la loi est appliquée, elle exigera que l'emballage soit retourné au fabricant, ce qui créera inévitablement une barrière commerciale, car elle compliquera la chaîne de transmission des biens et augmentera les coûts de l'exportateur et du fabricant. En s'appuyant sur l'affaire-test du *Cas des bouteilles danoises*, où il a été admis qu'il est permis d'adopter des lois environnementales qui de fait entravent le libre-échange en autant que le niveau de protection

environnementale assuré soit raisonnable, la Cour trancherait probablement en faveur des Allemands.

86. Les renseignements de cette partie proviennent principalement de GOVERNMENT OF ONTARIO (1990/91), «Europe 1992 and the Ontario Environmental Protection Industry».

87. Les questions environnementales ne faisaient pas partie des préoccupations des organismes des Nations Unies à la naissance de l'Organisation. Elles ont été envisagées sérieusement seulement un quart de siècle plus tard, à la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Si le PNUE, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et, plus récemment, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) se sont attaqués aux questions commerce-environnement, leur participation au débat a jusqu'ici été limitée. Il n'en sera donc que peu question dans le présent document.

88. GATT, note 2 *supra*.

89. L'article XX b) était destiné à protéger les mesures visant la quarantaine et autres règlements sanitaires en 1947. L'environnement ne constituait pas un enjeu, et le principe fondamental de l'interprétation de la loi dicte que le sens et l'application d'une disposition doivent être déterminés par l'intention des parties au moment où elles ont conclu l'accord. Il n'y a pas d'explication précise de l'intention d'origine des parties contractantes en ce qui a trait à la signification du paragraphe XX g) dans l'histoire des négociations.

90. Voir *United States-Prohibition of Imports of Tuna Products from Canada*, rapport du groupe spécial, 22 déc., 1981, L/5198 et *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, Rapport du groupe spécial, 20 nov., 1987, L/6268.

91. Pour l'analyse de cette affaire, voir HALPERN ADRIAN RAFAEL (1989), «The US-EC Hormone Beef Controversy and the Standards Code: Implications for the Application of Health Regulations to Agricultural Trade», *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, vol. 14, pp.135-155.

93. Texte du projet révisé des subventions, *Inside US Trade*, rapport spécial, 28 sept. 1990, p.S-3.

94. CHARNOVITZ, STEVE (1992). «Trade Negotiations and the Environment», *Bureau of National Affairs Environmental Daily* (Washington DC), 27 mars.

95. SORSA, P. (1991). «GATT and the Environment», communication présentée à l'atelier de l'IIASA sur le commerce et l'environnement (Luxembourg), 25-26 avril.

96. WAXMAN (1991). «TV Monitor: Free Trade and the Environment», *Greenwire*, 22 nov.:

[Traduction] «...avec la décision du thon et du dauphin se concrétise un des pires scénarios possibles. On fera pression pour abroger des lois environnementales cruciales si on juge qu'elles entrent en conflit avec cette entente commerciale peu connue... Nous sommes en train de perdre trop de notre souveraineté, d'abandonner trop du contrôle que nous pouvons exercer sur ce qui est important pour les Américains, tout cela au nom du libre-échange».

97. Allocution prononcée par le sénateur Max Baucus, à un déjeuner de l'Institute for International Economics, à Washington DC, le 30 octobre 1991.

98. *Ibid.*

99. Pour illustrer son plan afin de pénaliser les pays dont les lois environnementales ne sont pas rigides en leur imposant des tarifs pour contrer le «dumping écologique», le sénateur Baucus se sert de l'exemple suivant : [traduction]...« le bois qui vient de peuplements coupés à blanc, au Canada, là où les lois sont plus permissives, serait assujetti à des droits d'importation, afin de contrer les avantages, sur le plan des coûts, dont bénéficient les exploitants forestiers canadiens». *Ibid.*

100. S.984, 102nd Congress, 1st Session, 1991.

101. *Ibid.* S.2, Section 2(5):

[Traduction]... »de plus, on ne peut raisonnablement pas s'attendre à ce que l'industrie américaine augmente ses

dépenses au titre des contrôles environnementaux pendant que ses concurrents de l'étranger continuent de profiter d'avantages compétitifs considérables et grandissants, parce qu'ils ne sont pas obligés de lutter contre la pollution».

102. S.984, S.4, 16 USC, s.1671e. Serait modifié par l'ajout des nouveaux paragraphes (c), (d) et (e) qui portent sur l'utilisation du produit des «droits compensateurs attribuables au manque de moyens efficaces pour lutter contre la pollution».

103. GATT (1992). «Trade and Environment» Draft Report (Genève), 12 février, p. 17, fn. 19.

104. Ironique étant donné la rumeur qui circule dans certains milieux de Washington et selon laquelle : [traduction]...« le gouvernement Bush, qui s'est toujours fermement opposé aux restrictions à l'importation du thon et qui en impose sans conviction, a d'abord suggéré aux Mexicains de soumettre les dispositions américaines sur les dauphins devant le GATT. Ces rumeurs sont embarrassantes pour George Bush qui, comme prix à payer pour obtenir que le Congrès adopte rapidement un projet de loi, cet été, a juré qu'un accord de libre-échange nord-américain n'entrerait pas en conflit avec les normes environnementales américaines», *The Economist*, 5 oct. 1991, p. 31.

105. Le 9 janvier 1992, un tribunal fédéral de San Francisco a décrété que, malgré la décision du GATT, on devrait interdire rigoureusement l'importation du thon dont la capture, au filet, entraîne aussi celle de dauphins. La cour a jugé que l'État américain doit frapper d'interdit près de la moitié des 266 000 tonnes métriques de thon importées au pays et que le Mexique et d'autres pays violent les lois américaines. Le Mexique a dit que sa réglementation sur la pêche a été modifiée pour garantir que des dauphins ne seront pas pris dans les filets destinés à la pêche du thon.

106. Incluent : l'Argentine, l'Inde, le Canada, le Pérou, le Japon, la Colombie, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, la CE et Hong Kong. *International Trade Reporter*, vol.9/13, 25 mars 1992, p. 524.

107. *International Trade Reporter*, vol.9/9, 26 fév. 1992.
108. Rapport du GATT, note 2 *supra*.
109. «GATT: Gains for the Environment come with Trade», *European Report*, 15 fév. 1992, p. 1.
110. Communiqué de la réunion des ministres de l'OCDE, 13 mai 1990:
[Traduction]...«les ministres de l'OCDE sont heureux du progrès qui a été fait dans l'analyse des questions d'environnement et demandent que les travaux dans le domaine soient davantage élargis et approfondis, ce qui comprend, plus particulièrement, ... l'analyse des liens entre les politiques environnementales et commerciales».
111. Communiqué de l'OCDE (1992) (Paris), 19 mai, par. 18.
112. Les sept pays membres sont : les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Canada et le Royaume-Uni.
113. HESKINS, VALERIE (1990). «The Greening of the Summit: The Group of Seven Industrialized Democracies and the Environment Issue», (Toronto: Centre for International Studies, University of Toronto); Kirton, John (1990). «Sustainable Development at the Houston Economic Summit», communication pour le Comité de la politique étrangère de la TRNEE, sept.; MACNEILL, JIM, WINSEMIUS, PIETER ET YAKUSHIJI, TAIZO (1991). *Beyond Interdependence: The Meshing of the World's Economy and Earth's Ecology* (New York: Oxford University Press).
114. HAJNAL, PETER (1989). *The Seven Power Summit, Documents from the Summits of Industrialized Countries 1975-1989* (New York: Kraus International Publications), p. 400.
115. Sommet Économique de Londres (1991). *Economic Declaration*, par. 15.
116. La Quadrilatérale des ministres du commerce inclut : les ministres du Japon, du Canada, des États-Unis et de la CE.

Bibliographie

ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE (1992) *Le Commerce international, 90-91* Vol 1 (Genève).

ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE (1991) *United States - Prohibition of Imports on Tuna and Tuna Products from Canada* Report of the Panel, 22 Décembre.

ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE (1991) *États-unis - Restrictions à l'importation de thon* Rapport du Groupe spécial, Septembre.

ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE (1987) *Canada-Mesures affectant l'exportation de harengs et de saumons non préparés* Rapport du Groupe spécial, 20 Novembre.

ARDEN-CLARKE, CHARLES (1991) «The General Agreement on Tariffs and Trade, Environmental Protection and Sustainable Development» World Wildlife Fund. Discussion Paper, June.

AUERBACH, STUART (1991) «Raising a Roar over a Ruling: Trade Pact Imperils Environmental Laws» *The Washington Post* October 1, p.D1.

BENEDICT, RICHARD ELLIOT (1991) «Ozone Diplomacy: New Directions» in *Safeguarding the Planet* (Cambridge Massachusetts: Harvard University Press).

BENNETT, TIMOTHY «Lessons for Mexico of the Canada-US Free Trade Agreement» Paper prepared for the International Forum: «Mexico's Trade Options in the Changing International Economy».

BERGEIJK, PETER A G (1991) «International Trade and the Environmental Challenge» *Journal of World Trade* Vol 25/6 December.

BOWES, ROBERT (1990) «Heritage and Economy at the Local Level: Building Public Participation in Sustainable Development» A Presentation to the Conference on Heritage Conservation and Sustainable Development (Ottawa: Heritage Canada) May 15.

BRINKHORST, LAURENS JAN (1989) «La Politique de l'environnement dans la Communauté européenne» (Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes).

BROCKWAY, R A (1990) «Testing and Certification in the New Europe» (Brussels: Commission of the European Communities, Directorate General for Internal Market and Industrial Affairs) November.

BURROWS, BETH AND ANDREA DURBIN (1991) «Fast Track: Trading Away Food-Safety and Environmental Rules» *The Seattle Times* April 24, p.A7.

BUSINESS COUNCIL ON NATIONAL ISSUES (1992) «Business Principles for a Sustainable and Competitive Future» (Ottawa) May.

BUSINESS COUNCIL ON NATIONAL ISSUES (1992) «Towards a Sustainable and Competitive Future» (Ottawa) May.

CANADA-US FREE TRADE PANEL DECISION (1989) *Dans l'affaire de l'obligation du Canada en matière de débarquement du saumon et du hareng de la côte du Pacifique: rapport final du Groupe special* (Ottawa: Section canadienne du Secrétariat binational).

CANADA-US FREE TRADE PANEL DECISION (1990) *Homards du Canada: rapport final du Groupe spécial* Washington, DC: Secrétariat binational, Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis, US Section).

CARRILLO, JORGE (1989) «Tranformaciones en la Industria Maquiladora de Exportacion», in BERNANRDO GONZALEZ-ARECHIGA AND ROCIO BARAJAS ESCAMILLA (Eds), *Las*

Maquiladoras: Ajuste Estructural y Desarrollo Regional (Tijuana, Mexico: El Colegio de la Frontera Norte - Funcacion Friedreich Ebert).

CHARNOVITZ, STEVE (1991) «Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX» *Journal of World Trade* Vol.25/5, October.

CHARNOVITZ, STEVE (1992) «Trade Negotiations and the Environment» *Bureau of National Affairs Environmental Daily* Washington, March 27.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1990) «La Politique de l'environnement dans la Communauté européenne», (Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes).

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1990) «The European Community and Environmental Protection», *Le Dossier de l'Europe* Avril.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1990) «Les institutions de la Communauté européenne» *Le Dossier de l'Europe*.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1988) «L'élimination des entraves techniques aux échanges» *Le Dossier de l'Europe* Novembre.

Commission des Communautés européennes contre Royaume du Danemark (Recueil de la Jurisprudence de la Cour No 8), [1988].

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (1987) *Notre avenir à tous* (Genève: La Commission).

CURZON PRICE, VICTORIA (1987) *Free Trade Areas, The European Experience. What Lessons for Canadian-US Trade Liberalization* (Scarborough Ontario: C D Howe Institute).

D'AMORE, L J (1978) «The Significance of Tourism to Canada», *Business Quarterly* Canada's Management Journal (London: School of Business Administration of the University of Western Ontario) Autumn.

DARLING, JUANITA (1991) «Tuna Turnabout: Mexico Announces a Dolphin Protection Plan» *Los Angeles Times* September 25, p.D6.

DARLING, JUANITA, LARRY STAMMER AND JUDY PASTERNAK (1991) «Can Mexico Clean up its Act?» *Los Angeles Times* November 17, p.1.

DEL MATEO, FERNANDO Y FRANCOISE CARNER (1989) «Mexico frente a las negociaciones de servicios en la Ronda Uruguay» in BLANCE TORRES (ET AL) *La Adhesion de Mexico al GATT. Repercusiones Internas e Impacto sobre las Relaciones Mexico-Estados Unidos* (Mexico: El Colegio de Mexico).

DUNNE, NANCY (1991) «US Call for a GATT Code on Environment» *Financial Times* September 18, p.6.

DUNNE, NANCY (1991) «Environment rules set stage for GATT conflicts» *Financial Times* December 5, p.6.

DUNNE, NANCY (1992) «Fears over «Gattzilla» the trade monster» *Financial Times* January 30, p.3.

The Economist (1991) «Divine Porpoise» October 5, p.31.

The Economist (1992) «GATT and Greenery: Environmental Imperialism» February 15.

The Economist (1991) «Should Trade go Green?», January 26, p.13.

EISLER, H H (1989) «Canadian Steel Industry and Sustainable Development», Canadian Steel Producers Association, A National Steel Conference, October 20.

ELWELL, CHRISTINE (1992) «On the Use of the Trade System

to Deliver Environmental Objectives» Speaking notes for the Centre for Trade Policy and Law and the Faculty of Law at the University of Ottawa, Seventh Annual Conference on Canada and International Trade, «International Trade and Sustainable Development», Ottawa, May 14, 1992. This piece is to be published as part of the conference proceedings.

ESKELUND G AND E JIMENEZ (1991) «Choosing Policy Instruments for Pollution Control», A Review, PRE Working Paper No.624, World Bank.

FEDERAL NEWS SERVICE (1991) *News Conference on Potential Environmental Effects of the GATT and NAFTA* (Washington) August 1.

FEDERAL NEWS SERVICE (1991) «New Trade Initiative Linking Environmental Issues to Trade Negotiations» Luncheon Address by Senator Max Baucus to the Institute for International Economics (Washington) October.

FEDERAL NEWS SERVICE (1991) *Press Conference with Representative Henry Waxman* (Washington) November 21.

FEDERAL NEWS SERVICE (1991) *Hearing of the International Economic Policy and Trade and Western Hemisphere Affairs Subcommittees of the House Foreign Affairs Committee* [Subject: US-Mexico Free Trade] (Washington) December 9.

FEDERAL NEWS SERVICE (1992) *Hearing of the Trade Subcommittee of the House Ways and Means Committee* [Witness: Ambassador Carla Hills, US Trade Representative] (Washington) March 11.

Financial Post (1991) «Green Trade» Editorial, November 18.

GOUVERNEMENT DU CANADA «Canada...chef de file mondial en matière de biens et de services pour l'environnement» (Ottawa: Affaires extérieures et commerce extérieur Canada).

GOUVERNEMENT DU CANADA (1992) «Le Libre-échange en Amérique du Nord: un moyen d'assurer la croissance du Canada par le commerce extérieur» (Ottawa: Affaires extérieures et commerce extérieur Canada).

GOUVERNEMENT DU CANADA (1992) «Notes pour une allocation du Premier ministre Brian Mulroney, Semaine de l'environnement, Musée des civilisations, Hull, Québec» (Ottawa: Cabinet du Premier ministre) Le 1^{er} Juin.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1991) *Le Tourisme au Canada: faits et chiffres* (Ottawa: Direction de la recherche, ISTC-Tourisme) Février.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1991) «Groupe de travail sur l'Europe de 1992 (Canada). Groupe de travail sur les normes, les essais et la certification» (Ottawa: Affaires extérieures et commerce extérieur Canada) Janvier.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1990) «Le Canada face à un accord commercial Mexique-Etats-Unis» (Ottawa: Ministère des finances Canada, Relations économiques internationales) Juillet.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1990) *Le Plan vert du Canada* (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services).

GOUVERNEMENT DU CANADA (1990) «Les Négotiations Canada-Etats-Unis-Mexique sur le libre-échange: la justification et la dimension investissement» (Ottawa: Investissement Canada) Décembre.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1990) «Les forêts du Canada, le rôle du fédéral» Rapport du comité permanent des forêts et des pêches (Ottawa) Novembre.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1989) «La Communauté européenne: la perspective canadienne: vue d'ensemble» (Ottawa: Affaires extérieures et commerce extérieur Canada) Septembre.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1986) *Le Marché américain des voyages d'agrément: potentiel canadien: rapport des faits saillants* (Ottawa: Ministre de l'expansion industrielle régionale) Janvier.

HAJNAL, PETER I (1989) *The Seven Power Summit, Documents from the Summits of Industrialized Countries, 1975-1989* (New York: Kraus International Publications).

HALPERN, ADRIAN RAFAEL (1989) «The US-EC Hormone Beef Controversy and the Standards Code: Implications for the Application of Health Regulations to Agricultural Trade» *N C J International & Commercial Law Review* Vol. 14.

HART, MICHAEL «The Elements of a North American Free Trade Agreement», Paper prepared for the International Forum, «Mexico's Trade Options for the Changing International Economy».

HART, MICHAEL (1990) *A North American Free-Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada* (Centre for Trade Policy and Law/The Institute for Research on Public Policy).

HART, MICHAEL AND SUSHMA GERA (1992) «Trade and the Environment: Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?» Paper prepared for the Canada-United States Law Institute Conference on the Law and Economics of Environmental Regulation in the Canada/US Context (Cleveland, Ohio) April 24-26.

HESKINS, VALERIE E D (1990) «The Greening of the Summit: The Group of Seven Industrialized Democracies and the Environment Issue» (Seven Power Summit Project, Centre for International Studies, University of Toronto).

HILZ, CHRISTOPH (1992) *The International Toxic Waste Trade* (New York: Van Nostrand Reinhold).

HOLMES, JOHN AND JOHN KIRTON (Eds) (1988) *Canada and*

the New Internationalism (Toronto: Canadian Institute of International Affairs).

HUFBAUER, GARY C AND JEFFREY SCHOTT (1992) *North American Free Trade: Issues and Recommendations* (Washington D C: Institute for International Economics).

HURTADO, MARIA ELENA (1991) «The Threat of Environmental Protection» *Crosscurrents* No. 4, April 3.

INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY (1991) «UNCED and North/South Issues: The Role of the National Round Table» (Ottawa: IRPP Sustainable Development Program) January 28.

Inter Press Service (1992) «GATT: Tuna fish row Highlights Growing Concern for Environment» February 20.

Inter Press Service (1992) «Trade: GATT Keeps Tuna Fish Dispute Alive» March 19.

International Environmental Daily (1992) «GATT Environmental Committee of the GATT seeks to mesh trade, environmental issues» March 12.

International Environmental Daily (1992) «EC, Others Pressure US, Mexico to accept Yellofin Tuna Report» March 20.

International Environmental Daily (1992) «Trade Negotiations and the Environment» March 27.

International Environmental Daily (1991) «Baucus Calls for GATT Environmental Code modelled after Subsidies Code» October 28.

International Trade Reporter (1992) «Special Report: NAFTA» Vol 9/2, p.82, January 8.

International Trade Reporter (1992) «General Developments: Agriculture» Vol 9/8, February 19.

International Trade Reporter (1992) «GATT Council refuses EC Request to adopt Panel Report on US Tuna Embargo» Vol 9/9, February 26.

International Trade Reporter (1992) «EC Urges Adoption of Tuna Report but US, Mexico Claim Accord is Near» Vol 9/13, March 25.

International Trade Reporter (1991) «Fast Track Process for Trade Agreement Threatens Environmental Laws, Group Warns» (Press Conference, May 2) Vol 8/19, p.698.

International Trade Reporter (1991) «NAFTA Should Include Provisions Making Labour Violations Actionable, Panel Told» Vol 8/36, September 11.

International Trade Reporter (1991) «Waxman Measures Urges Administration to Safeguard US Laws in GATT, FTA», Vol 8/47, November 27.

JOGEN, E (1990) «The Creation of an Internal Market for Industrial Goods in Europe through Technical Harmonization, Standardization, Certification and Mutual Recognition» (Brussels: Commission of the European Communities Directorate General for Internal Market and Industrial Affairs) September.

KINDRED, HUGH M (ED) (1987) *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada* (4th ed) (Canada: Edmond Montgomery Publications Ltd).

KIRGIS, F (1972) «Effective Pollution Control in Industrialized Countries: International Economic Disincentives, Policy Responses and the GATT» *Michigan Law Review* Vol 70/5 April.

KIRTON, JOHN J (1990) «Sustainable Development at the Houston Economic Summit» Paper prepared for the National Round Table on the Environment and the Economy, Foreign Policy Committee, September.

KRAUL, CHRIS (1990) «A warmer Climate for Furniture Makers» *Los Angeles Times* May 14, p.D1.

L'ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA (1990) «Faits et chiffres, les mines au Canada» (Ottawa).

LIPSEY, RICHARD AND MURRAY SMITH (1989) «The Canada-US Free Trade Agreement: Special Case or Wave of the Future?» in JEFFREY SCHOOT (Ed) *Free Trade and US Trade Policy* (Washington, D C: Institute for International Economics).

MACNEILL, JIM, PIETER WINSEMIUS AND TAIZO YAKUSHIJI (1991) *Beyond Interdependence: The Meshing of the World's Economy and the Earth's Ecology* (New York: Oxford University Press).

MACNEILL, JIM (1991) «The Growth Imperative, Sustainable Development, Environment and Trade: Issues for IPC's Consideration» Paper presented at the IIASA Program of Trade and Environment, April 24-25.

MAGNUSSON, PETER, PETER HONG AND PATRICK OSTER (1992) «Save the Dolphins - or Free Trade?» *Business Week* February 17, p.130D.

MCDORMAN, TED L (1989) «The Dispute Settlement Regime of the Free Trade Agreement» *Review of International Business Law* Vol 2, pp.303-330.

MCDORMAN, TED L (1990) «Dissecting the Free Trade Agreement Lobster Panel Decision» Draft Paper August.

MCLEOD, ALEXANDER (1992) «GATT Report Draws Fire from Environmentalists in Runup to Key Summits» *The Christian Science Monitor* February 18, p.4.

MCCLARROW, KYLE E (1992) «GATT and the Politics of Environment in Trade» (Washington D C) February.

MORICI, PETER (1992) «Free Trade with Mexico» *Foreign Policy* 87 (Summer).

MORRISON, DONNA (1991) «Plugging into Europe 1992» *Business Insights* January/February.

MORTON, PETER (1991) «Enviro-talks begun: Mexico» *Financial Post* March 25, p.10.

MUNTON, DON AND JOHN KIRTON (1987) «The Manhattan Voyages and their Aftermath» in FRANKLYN GRIFFITHS (ED) *Politics of the Northwest Passage* (Montreal: McGill-Queen's University Press).

MUZANDO, T R, K M MIRANDA AND A L BOVENBERG (1990) «Public Policy and the Environment: A Survey of the Literature» IMF Fiscal Affairs Department: Working Paper 56.

NATIONAL WILDLIFE FEDERATION (1990) «Environmental Concerns Related to a United States-Mexico-Canada Free Trade Agreement» (Washington D C: National Wildlife Federation) November 27.

NAZARIO, SONIA (1989) «Boom and Despair» *Wall Street Journal* September 22, p.B26.

NECTOUX, FRANCOIS AND YOICHI KURODA (1989) «Timber from the South Seas: An Analysis of Japan's Tropical Timber Trade and its Environmental Impact» (Switzerland: World Wildlife Fund International) April.

NICOLAISEN, J AND P HEOLLER (1990) «Economics and the Environment: A Survey of the Issues and Policy Options» *OECD, Economics and Statistics Department Working Paper No 82.*

ONTARIO, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DU COMMERCE (1990) «L'Europe 1992 et l'industrie ontarienne de la protection de l'environnement» (Toronto: Ministère du Développement économique et du commerce).

ONTARIO, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DU COMMERCE (1990) «Harmonisation des normes techniques dans la Communauté européenne: répercussions pour

l'Ontario et le Canada» (Toronto: Ministère du Développement économique et du commerce).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1992) «Sustainable Development: Policy Statement» *Environmental Policy and Law* 22/1 pp.56-57 (Paris:OCDE).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) «Executive Summary. Trade and Environment» C/Min (91) (Paris: OCDE).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) *L'Etat de l'environnement Rapport Annuel* (Paris:OCDE).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) *Trade and the Environment: A Discussion of Some Current Views* Working Party of the Trade Committee (Paris:OCDE).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) *Environment and Trade: Major Environmental Issues* Environment Directorate, Environment Committee (note by the Secretariat) ENV/EC(91)4 March (Paris:OCDE).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) *Joint Report on Trade and Environment* Environment Directorate, Trade Directorate COM/ENV/EC/TD(91)14/REV2 May 14 (Paris:OCDE).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) *International Trade in Clean Technology, Preliminary Assessment and Draft Project Proposal* May 23 (Paris:OCDE).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) *The Activities of Multinational Enterprises and Their Effects on International Trade* Trade Directorate, Trade Committee, Working Party of the Trade Committee TD/TC/WP(91)43 July 9 (Paris:OCDE).

PALMETER, DAVID (1992) «Environment and Trade: Who will be Heard? What Law is Relevant?» *Journal of World Trade* Vol 26/2, April.

PATTERSON, BRUCE (1991) «ECOTourism» *Environment* April.

PEARCE, DAVID (1991) «Trade and the Environment: A Discussion Paper» (London: UK Department of the Environment) 1st draft, May.

POFE, GERALD V AND DANIEL M HOROWITZ (1990) «Phantom Reductions: Tracking Toxic Trends» (Washington D C: National Wildlife Federation).

PORTER, MICHAEL (1992) «Le Canada à la croisée des chemins: le nouvelles réalités concurrentielles» (Ottawa: Gilmore Reproductions) Janvier.

The Recorder (1992) «International Environment», (American Lawyer Media) January 23, p.8.

REILLEY, WILLIAM (1991) Letter to Senator Tim Wirth - in National Wildlife Federation, Trade and the Environment Information Package, May 17.

REINSTEIN, R A (1991) «Trade and Environment» Draft Paper for IIASA Conference on Trade and the Environment(Laxenburg, Austria).

RICHARDSON, SARAH (1990) *Sustainable Development and Canada's Bilateral Treaties* Background Document prepared for the National Round Table on the Environment and the Economy's Foreign Policy Committee (Ottawa).

SAND, PETER H (1990) «Innovations in International Environmental Governance» *Environment* Vol 3/9 November.

SANKEY, JOHN (1989) «Domestically Prohibited Goods and Hazardous Substances - A New GATT Working Group is Established» *Journal of World Trade* No 6, December.

SCHNEIDER, KEITH (1992) «Balancing Nature's Claims and International Free Trade» *New York Times* January 19, Section 4, p.5.

SCOTT, DAVID CLARK (1991) «Mexico Wins Battle over US Tuna Bank, But Backs off to Save Image, Trade Talks» *The Christian Science Monitor* September 27, p.8.

SÉNAT DU CANADA (1984) *Nos sols dégradés; Le Canada compromet son avenir* (Ottawa: Gouvernement du Canada).

SHAIKEN, HARLEY (1990) *Mexico in the Global Economy: High Technology and Work Organization in Export Industries* Monograph Series 33 (La Jolla, CA: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego).

SHRYBMAN, STEVEN (1991) «Selling the Environment Short: An Environmental Assessment of the first two years of free trade between Canada and the United States» (Toronto: Canadian Environmental Law Association) January.

SHRYBMAN, STEVEN (1990) «International Trade and the Environment: An Environmental Assessment of the present GATT Negotiations» *Alternatives* Vol 17/2, July/August.

SHRYBMAN, STEVEN (1988) «Selling Canada's Environment Short» (Toronto: Canadian Environmental Law Association) August.

SMITH, MURRAY (1990) «A North American Free Trade Agreement: Agenda and Modalities for the Negotiations», Paper prepared for discussion at a Meeting at the Council of Foreign Relations, New York City, November 5.

SORSA, P (1991) «GATT and the Environment», Paper presented at an IISA Workshop on Trade and the Environment, Luxembourg, Austria, April 25-26 (Geneva: World Bank).

SPELLMAN, JAMES DAVID (1991) «Environmental Needs Challenge the Global Marketplace» *Europe* September.

SPENCER, ROBERT, JOHN KIRTON AND KIM NOSSAL, (EDS) (1982) *The International Joint Commission Seventy Years On* (Toronto: University of Toronto Centre for International Studies).

ST PIERRE, ANTOINE (1991) *Incidence des mesures environnementales sur les échanges internationaux* Rapport 76-91-E (Ottawa: Conference Board du Canada).

STEVENS, CANDICE (1991) «Industrial Internationalisation and Trade Friction» *OECD Observer* (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development) December.

STRAUSS, MARINA (1992) «Industry foaming over beer can tax» *Globe and Mail* Friday May 22.

SWENARCHUK, MICHELLE (1988) «Environmental Impacts of the Canada-US Free Trade Agreement» Paper prepared for the Standing Committee on Finance and Economic Affairs: Free Trade Review (Toronto: Canadian Environmental Law Association) February 29.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (1992) «The Environment and Free Trade with Mexico» President Bush Fact Sheets, (Department of State Dispatch) February 25 - Remarks at US Mexico Environmental Border Plan Meeting, Los Angeles, March 2, 1992.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1990) *US Mexico Trade: Trends and Impediments in Agricultural Trade* (Washington) January.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (1990) *Review of Trade and Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States Mexican Relations* (Washington D C: USITC) Publication 2275, April.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (1991) «Review of

US-Mexico Environmental Issues» Prepared by an Interagency Task Force Coordinated by the Office of the USTR, (Washington D C) Draft, October.

Notes

Notes

Notes

Notes

Notes

Notes

COMMERCE ENVIRONNEMENT et COMPÉTITIVITÉ

Mise en forme

JOHN KIRTON et SARAH RICHARDSON

Le lien entre commerce et environnement est devenu un enjeu majeur des années 90. Les tenants de la compétitivité et de la durabilité devront se pencher sur ce rapport complexe. Exportateurs et écologistes entrevoient comment la conscience commerciale et environnementale leur offre la possibilité de promouvoir leurs buts respectifs.

Ce livre examine les difficultés et les perspectives nationales et planétaires de la démarche envisagée ainsi que ses conséquences probables sur les pays industrialisés et les pays en développement.

SÉRIE SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA TABLE RONDE NATIONALE

La préservation de notre monde

Le développement durable: Guide à l'usage des gestionnaires

Le guide national de réduction des déchets

La prise de décision et le développement durable

En route vers le Brésil: Le Sommet de la Terre

Le développement durable des centres urbains

Also available in English



Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
National Round Table on the Environment and the Economy
1, rue Nicholas, bureau 1500, Ottawa (Ontario) K1N 7B7

ISBN 1-895643-12-0