

Libre-échange et environnement : un tableau plus précis de la situation

Cette publication accompagne le rapport suivant et renvoie à l'information qu'il contient :

Les effets environnementaux du libre-échange – Documents de recherche présentés à l'occasion du Symposium nord-américain sur les liens entre l'environnement et le commerce (octobre 2000), CCE, 2002

Remerciements

Les auteurs, Scott Vaughan et Greg Block, du Secrétariat de la CCE, tiennent à exprimer leur reconnaissance à la Fondation Ford pour son appui, et souhaitent remercier les personnes suivantes, qui leur ont fourni des commentaires et des conseils d'ordre rédactionnel : Chantal Line Carpentier, Charles Dickson, Janine Ferretti, Douglas Kirk et Zachary Patterson. Les auteurs assument la responsabilité de toute erreur ou omission.

La présente publication a été préparée par le Secrétariat de la CCE et ne reflète pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

Cette publication peut être reproduite en tout ou en partie sous n'importe quelle forme, sans le consentement préalable du Secrétariat de la CCE, mais à condition que ce soit à des fins éducatives ou non lucratives et que la source soit mentionnée. La CCE apprécierait recevoir un exemplaire de toute publication ou de tout écrit inspiré du présent document.

Publié par la section des communications et de la sensibilisation du public du Secrétariat de la CCE.

Information sur les publications de la CCE :

Commission de coopération environnementale
de l'Amérique du Nord
393, rue St-Jacques Ouest, Bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tél. : (514) 350-4300; téléc. : (514) 350-4314
Courriel : info@cceintl.org

<http://www.ccc.org>

ISBN : 2-922305-79-1
Édition anglaise : ISBN 2-922305-78-3
Édition espagnole : ISBN 2-922305-80-5

© Commission de coopération environnementale, 2002

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2002
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2002

Available in English – Disponible en español

Table des matières

Avant-propos	v
Introduction : Le libre-échange est-il utile ou nuisible à l'environnement?	1
La croissance des revenus et l'évolution de l'environnement.....	1
Un rappel des prévisions sur les effets du commerce sur l'environnement	5
Le commerce, la croissance et l'environnement.....	6
La croissance des échanges commerciaux	8
Les investissements étrangers directs	9
La concentration géographique et les regroupements	10
Le libre-échange modifie-t-il notre environnement? Quelques leçons à tirer	11
L'intégration des politiques	11
La transparence, la participation du public et la gouvernance	12
L'évolution des émissions de polluants atmosphériques liée à l'ALÉNA	13
Les nouvelles voies de pénétration des espèces exotiques nuisibles	14
Existe-t-il des refuges pour pollueurs?	14
Les répercussions environnementales de l'accroissement du transport de marchandises	16
Le choc de la réglementation : le chapitre 11 de l'ALÉNA, consacré aux investissements	16
L'ALÉNA et les ressources naturelles renouvelables	18
Le secteur agricole	18
Les problèmes d'ordre méthodologique	20
Quels indicateurs environnementaux?	21
Les effets du commerce sur les revenus et sur l'équité.....	22
L'intégration des marchés et l'inclusion sociale	24
Conclusions et prochaines étapes.....	25
Annexe – Les principales considérations relatives aux effets environnementaux du libre-échange, issues du Symposium nord-américain sur les liens entre l'environnement et le commerce	27

Avant-propos

Depuis quelques années, le débat entourant les coûts, les avantages et les effets à long terme du libre-échange et de la mondialisation économique prend une place prépondérante dans l'arène politique. Une des questions qui se trouvent au cœur de ce débat est la suivante : Quels sont les effets, directs et indirects, de la libéralisation des échanges sur la qualité de l'environnement? On entend par effets indirects, par exemple, les répercussions qu'ont les lois commerciales comme celles qui sont prévues par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et l'Organisation mondiale du commerce sur les normes et règlements environnementaux en vigueur dans chaque pays.

Nous commençons à peine à évaluer les effets du libre-échange sur l'environnement, mais depuis les premiers examens des accords commerciaux, nous avons amélioré considérablement les techniques et les processus que nous employons : les méthodes d'évaluation sont plus efficaces, les données sur l'environnement — qui présentent encore certaines lacunes et qui ne sont pas toujours comparables d'un partenaire commercial à l'autre — sont de plus en plus fiables, et on continue de mettre au point les outils permettant d'établir des liens entre les changements économiques associés au commerce et les changements environnementaux.

Ces progrès et bien d'autres encore sont certes intéressants, mais le plus important sera probablement l'élaboration de moyens permettant d'inclure la société civile, dès les premières étapes et de manière significative, aux évaluations des effets du libre-échange sur l'environnement. De fait, la plus importante doléance de la société civile en ce qui concerne les accords de libre-échange, c'est leur manque de transparence et l'absence de consultations publiques. En outre, la controverse persiste quant à la question de savoir si les résultats des évaluations environnementales mèneront, comme c'est le cas dans d'autres domaines, à l'adoption de politiques et règlements sévères en matière d'environnement.

Depuis sa création, en 1994, la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord étudie les effets du libre-échange sur l'environnement. Nous tirons sans cesse de précieux enseignements au sujet des méthodes, des approches, des données et des processus publics.

Le présent document contient un résumé de certaines observations clés découlant des travaux du Secrétariat de la CCE et formulées par le public. Il met particulièrement en lumière les conclusions du premier Symposium nord-américain sur les liens entre l'environnement et le commerce, tenu en novembre 2000 à Washington, D.C., et situe ces importants travaux dans le contexte d'autres études pertinentes entreprises dans d'autres régions. Nous remercions la Fondation Ford qui a contribué généreusement à la préparation de ce volume.

Les documents présentés à l'occasion du Symposium par des chercheurs universitaires, des représentants d'organismes non gouvernementaux et intergouvernementaux, ainsi que du secteur privé, portent sur divers secteurs économiques et milieux naturels du Canada, du Mexique et des États-Unis. On analyse, par exemple, les effets de l'ALÉNA sur les forêts, les pêches et l'eau douce, le commerce de déchets dangereux, les transports et les services.

Le présent rapport ne présente évidemment pas un bilan définitif des effets « positifs » ou « négatifs » du libre-échange sur l'environnement nord-américain. Néanmoins, les précieux renseignements qu'il renferme devraient orienter les travaux futurs en ce qui a trait à la fois à l'évaluation des effets du commerce et à l'élaboration de politiques qui favoriseront la conciliation harmonieuse et durable des programmes environnementaux et économiques.

Victor Shantora

Directeur exécutif par intérim

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord

Introduction : Le libre-échange est-il utile ou nuisible à l'environnement?

Au même titre que la destruction du mur de Berlin est devenue un symbole du triomphe de la démocratie et des marchés libres, la construction d'un mur temporaire à Québec pour tenir les manifestants éloignés des hauts responsables du commerce et de l'économie de la planète lors du Sommet des Amériques, en avril 2001, pourrait être considérée comme le symbole d'un nouveau type de division entre les détracteurs du libre-échange et de la mondialisation et les architectes des marchés libres.

Bien que la liste de griefs contre le libre-échange soit longue et variée, tout le monde s'entend pour dire que les modes d'élaboration des politiques commerciales ont toujours été opaques, contraires au principe de la participation et, dans une certaine mesure, antidémocratiques. Parmi les pancartes et les banderoles de nombreux manifestants anti-mondialisation, on peut lire très souvent ceci : « Voici de quoi a l'air la démocratie! » L'apparent décalage entre la libéralisation des marchés et certains éléments de la société civile remet en question la théorie selon laquelle la prospérité économique, la protection de l'environnement et la démocratie sont indissociables. De fait, les économistes affirment généralement que ces trois éléments sont complémentaires, en ce sens que la croissance économique est favorable aux institutions démocratiques et aux initiatives connexes, par exemple l'amélioration de l'éducation, l'augmentation des budgets alloués aux soins de santé et une protection accrue de l'environnement, qui sont toutes favorisées par l'expansion de la classe moyenne¹. Parallèlement, certaines études empiriques révèlent l'existence d'un lien solide entre la croissance économique, l'augmentation du niveau de vie et la démocratie².

Dans le cadre du débat engagé depuis longtemps sur les liens entre la croissance économique et la progression des acquis sociaux, une question à la fois nouvelle et litigieuse est apparue : il s'agit des répercussions nettes du libre-échange sur l'environnement. Au cours des dix dernières années, certains participants au débat sur les liens entre l'environnement et le commerce ont affirmé que l'intensification des échanges commerciaux nuisait à la qualité de l'environnement en raison des effets d'échelle, tandis que d'autres prétendaient que le libre-échange permettait aux pays de régler leurs problèmes environnementaux. C'est cette deuxième théorie qu'ont adoptée les défenseurs du commerce, qui s'appuient sur la théorie économique et sur les résultats de certaines études empiriques. Selon eux, la prospérité économique — en partie stimulée par le libre-échange — permet à un pays de générer les revenus dont il a besoin pour mettre en place une réglementation environnementale stricte. En outre, l'augmentation du revenu par habitant encourage un nombre de personnes beaucoup plus élevé à exiger un environnement de qualité supérieure³.

La croissance des revenus et l'évolution de l'environnement

Cette théorie a suscité un débat animé parmi les spécialistes au sujet du lien entre le libre-échange, la croissance des revenus et certains indicateurs de la qualité de l'environnement. À maints égards, elle demeure un moyen utile de déterminer les effets du commerce sur l'environnement. Avancé une hypothèse appelée « courbe environnementale de Kuznets » et présentée durant les négociations

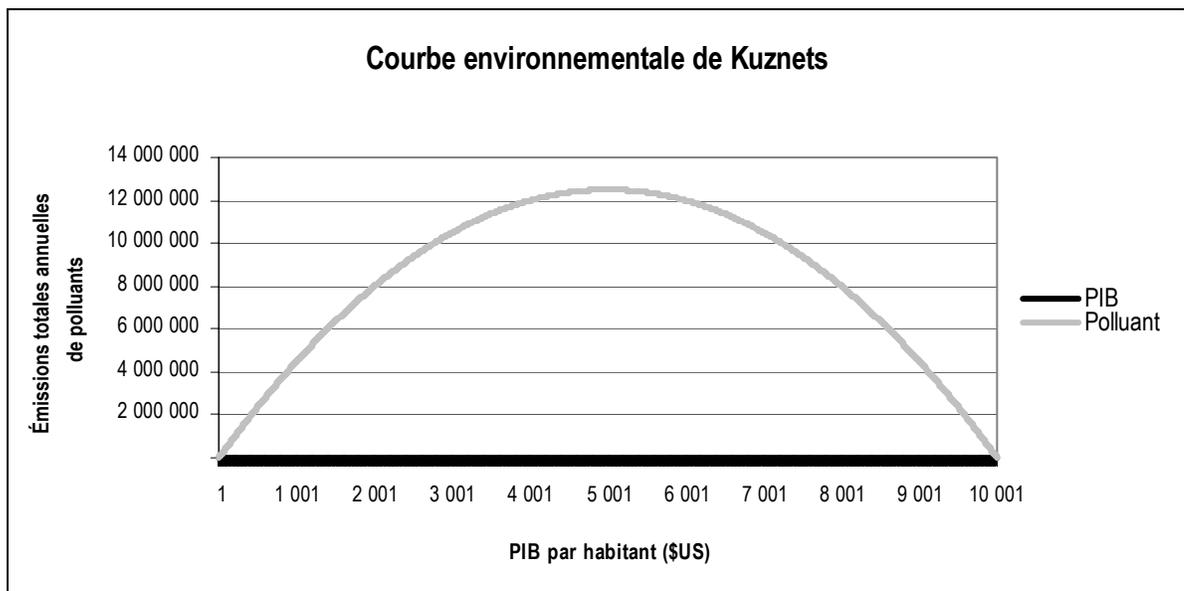
¹ S.M. Lipset (1959), « Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy », *American Political Science Review*, 53.

² R.J. Barro (1999), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press: Cambridge, Mass. Pour une analyse troublante de la réforme des politiques et de l'amélioration du niveau de vie neutralisées par la stagnation de la croissance économique dans les pays en développement, voir W. Easterly (2001), « The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980–1998 », *Journal of Economic Growth* 6(2) : 135–157.

³ Plus récemment, B. Lomborg affirmait ceci : « Le développement de l'environnement découle souvent du développement économique — c'est seulement une fois que nous sommes assez riches que nous pouvons nous offrir le luxe relatif de nous soucier de l'environnement. » Voir B. Lomborg (2001), *The Skeptical Environmentalist*, Cambridge: Cambridge University Press.

relatives à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) dans trois communications de premier plan, d'ailleurs vivement commentées, A.B. Krueger a constaté que certaines émissions polluantes — notamment le dioxyde de soufre (SO_2), les oxydes d'azote (NO_x) et les particules en suspension — augmentaient initialement à mesure que le revenu par habitant augmentait. Mais, par la suite, l'évolution des revenus et des émissions polluantes semblait se faire en direction opposée : lorsque les revenus augmentaient, les émissions polluantes baissaient (voir la figure ci-dessous)⁴.

Le point d'inflexion auquel la croissance économique et les émissions polluantes se dissocient dépend de la nature des émissions et des conditions atmosphériques observées. En ce qui concerne les NO_x , les oxydes de soufre (SO_x) et la demande biologique en oxygène (DBO), ce point d'inflexion semble être franchi lorsque le produit intérieur brut (PIB) est de 5 000 \$US par habitant. Cette observation va dans le sens des théories susmentionnées, selon lesquelles les pays peuvent régler leurs problèmes de pollution lorsque leur richesse se multiplie.



Toutefois, le débat qui a suivi (et qui s'appuyait sur des données empiriques) a révélé que cette relation d'interdépendance entre libre-échange/croissance économique et qualité de l'environnement n'était pas toujours une réalité. Cela dépend du type d'indicateurs environnementaux que l'on examine. Par exemple, pour des indicateurs comme les gaz à effet de serre (GES), la perte de biodiversité et la disparition des forêts et des habitats primaires, le point d'inflexion n'est pas le même que pour les émissions de NO_x ou de SO_x . Il semble plutôt que l'on observe une progression constante des émissions de GES ou de la dégradation des habitats à mesure que le PIB par habitant continue d'augmenter. D'autres études ont révélé que, lorsque certains indicateurs (comme les émissions de SO_2) atteignent un niveau élevé, ils connaissent une augmentation absolue, passant d'une courbe en « U » inversé à une courbe en « N »⁵.

⁴ G.M. Grossman et A.B. Krueger (1991), « Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement », *National Bureau of Economic Research Working Paper* No. 3914, novembre; également, Grossman et Krueger (1993), « Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement », dans P. Garder (éd.), *The U.S.-Mexico Free Trade Agreement*. MIT Press: Cambridge, Mass.; Grossman et Krueger (1995), « Economic Growth and the Environment », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110(2).

⁵ R.K. Kaufmann, B. Davidsdottir, S. Garnham et P. Pauly (1997), « The Determinants of Atmospheric SO_2 Concentrations: Reconsidering the Environmental Kuznets Curve », *Ecological Economics* (Numéro spécial). Voir aussi H. Hettige, M. Mani et D. Wheeler (1998), « Industrial Pollution in Economic Development (Kuznets Revisited) », *Policy*

Il est clair que certains facteurs confirment l'existence de liens entre la croissance économique et la bonne santé de l'environnement, tandis que d'autres prouvent exactement le contraire. Dans certains cas, le libre-échange a donné lieu à une amélioration de la qualité de l'environnement, notamment lorsqu'il s'appuyait sur l'échange de nouvelles technologies à fort coefficient de capitaux plus efficaces, l'échange de méthodes de gestion de l'environnement et d'autres facteurs. Parallèlement, le libre-échange est également lié à la dégradation de l'environnement (les cas décrits ci-après en sont des exemples). Mais on ne cerne toujours pas très bien la question de la *causalité linéaire* : le libre-échange est-il à l'origine de l'amélioration ou de la dégradation de l'environnement? Et est-ce si important que cela?

Les études réalisées pour le compte de la Commission de coopération environnementale (CCE) ont mis l'accent sur les répercussions sur l'environnement que l'on peut imputer à la mise en œuvre de l'ALÉNA⁶. Elles indiquent clairement que l'on peut établir un lien direct entre le libre-échange et certains changements touchant la qualité de l'environnement. Par exemple, on a établi que, depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les émissions atmosphériques de monoxyde de carbone (CO) avaient augmenté d'environ 2 % dans l'ensemble des États-Unis. Dans d'autres cas, on a observé que la libéralisation des marchés de l'électricité avait entraîné une légère amélioration de la qualité de l'environnement, notamment en raison d'une rotation accrue des capitaux⁷.

Les évaluations entreprises par la CCE ont néanmoins mis en évidence le fait que les répercussions environnementales s'amplifient lorsqu'elles sont compilées et mesurées par secteur économique, par milieu écologique ou par emplacement géographique. En outre, même si la plupart des évaluations des effets du commerce sur l'environnement révèlent un lien indirect et plutôt ténu entre le commerce et les changements touchant l'environnement, certains éléments confirment l'existence d'un lien direct et solide entre l'environnement et le commerce dans le secteur des transports : a) accroissement de la pollution atmosphérique dans les régions frontalières, en raison du transport de marchandises; b) pénétration d'un nombre accru d'espèces exotiques nuisibles, imputable à l'expansion des corridors de transport, notamment en ce qui concerne le transport maritime.

Les études décrites ci-après [qui sont présentées dans leur intégralité dans le document intitulé *Les effets environnementaux du libre-échange : Documents de recherche présentés à l'occasion du Symposium nord-américain sur les liens entre l'environnement et le commerce (octobre 2000)* (CCE, 2002)] révèlent que la libéralisation des échanges peut influencer sur l'environnement de nombreuses façons. Le point le plus important, et aussi le plus controversé, demeure sans doute l'interaction entre les réformes des politiques commerciales prévues par l'ALÉNA et décidées au terme du Cycle d'Uruguay de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), d'une part, et la réglementation environnementale, d'autre part. Les groupes d'environnementalistes demeurent avant tout préoccupés par les répercussions qu'ont déjà eues les dispositions sur les investissements figurant au chapitre 11 de l'ALÉNA, qui autorisent les investisseurs à contester la réglementation environnementale d'un pays donné dans le cas de mesures « équivalent à l'expropriation ». En outre, on sait que les différences entre la réglementation environnementale adoptée par les signataires de l'ALÉNA a déjà généré l'apparition de refuges pour pollueurs. L'exemple le plus édifiant est l'augmentation de plus de 400 % des importations par le Canada de déchets dangereux provenant des États-Unis depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, en 1994⁸. Cette forte augmentation des

Research Working Paper, No. 1876, Banque mondiale, Washington, D.C.; E. Barbier (1997), « Introduction to the Environmental Kuznets Curve », *Environment and Development* (Numéro spécial).

⁶ CCE (2002), *Les effets environnementaux du libre-échange : Documents de recherche présentés à l'occasion du Symposium nord-américain sur les liens entre l'environnement et le commerce (octobre 2000)*, Montréal.

⁷ T. Plagiannakos (2002), « Le libre-échange de l'électricité entre l'Ontario/le Canada et les États-Unis améliorera-t-il la qualité de l'air? », dans CCE (2002).

⁸ M. Jacott, C. Reed et M. Winfield (2002). « La production de déchets dangereux et la gestion de leur transport transfrontalier entre le Canada, le Mexique et les États-Unis, de 1990 à 2000 », dans CCE (2002).

importations semble imputable à l'écart élevé entre le coût lié au respect de la réglementation dans les deux pays.

L'exemple des déchets dangereux illustre parfaitement le lien entre l'environnement et le commerce : la réglementation environnementale et les institutions qui l'appuient jouent un rôle important. Il ne faut pas se demander si le libre-échange lui-même génère une amélioration ou une détérioration de la qualité de l'environnement. Les données dont on dispose indiquent des résultats variables, selon le secteur ou le milieu écologique étudié. L'efficacité de la réglementation environnementale revêt une importance cruciale, en particulier durant les périodes de transition, lorsque les pays ouvrent leurs marchés à la concurrence internationale, rationalisent leur réglementation et leurs normes en vue de réduire leurs frais d'administration, restructurent les marchés par une déréglementation des politiques sur la concurrence. Sur le plan des politiques, on peut tirer un enseignement simple : à mesure que les pays procèdent à la convergence de leurs politiques sur les échanges commerciaux, les investissements et la concurrence dans l'esprit des priorités imposées par la mondialisation, ils doivent également mettre en place une réglementation et des politiques environnementales efficaces, afin d'anticiper et d'atténuer les répercussions du libre-échange sur l'environnement.

Personne ne devrait s'étonner du fait que, dans le cadre du débat sur le commerce et l'environnement, les membres de la société civile s'inquiètent souvent de la capacité de la réglementation nationale à régler les problèmes créés par la mondialisation. Bien qu'il paraisse assez simple de préserver la réglementation environnementale, en réalité, les gouvernements qui œuvrent sur les marchés internationaux semblent contraints d'adopter des politiques environnementales susceptibles de nuire à leur PIB.

On dispose de divers éléments établissant que la réglementation environnementale est soumise à des pressions durant le processus de libéralisation. Dans de nombreux cas, cette réglementation a été maintenue, voire renforcée en Amérique du Nord durant la période de mise en œuvre de l'ALÉNA. Parallèlement, un certain nombre de personnes craignent (au sujet des effets de la mondialisation sur la gouvernance nationale) que leur gouvernement se sente contraint de mettre en œuvre des politiques axées sur l'équité et d'autres types de politiques publiques, dont les politiques environnementales, durant les périodes de libéralisation et d'exposition à la concurrence internationale. Certains gouvernements hésitent à mettre en œuvre des politiques sociales qui pourraient nuire à la compétitivité de leur pays sur les marchés mondiaux. (En raison de la mobilité accrue des capitaux, les gouvernements ont plus de difficulté à imposer le capital; c'est pourquoi de nombreux pays ont réorienté leur politique fiscale vers la main-d'œuvre⁹.) Une libéralisation mise en place en dehors du cadre des politiques commerciales peut aider les gouvernements qui cherchent à se doter de moyens de protection susceptibles d'absorber les pressions que le commerce impose à l'environnement. La libéralisation des marchés financiers a des effets beaucoup plus marqués que celle des échanges. Toutefois, il existe des similitudes entre les deux phénomènes : la libéralisation des marchés financiers semble s'être produite trop rapidement, dans le cadre d'une approche « globale » assez risquée, qui a mal évalué les différences à la fois complexes et marquées entre les pays. En outre, le Fonds monétaire international (FMI) — longtemps considéré comme un des principaux catalyseurs de la mondialisation — nous donne une leçon assez édifiante : les responsables nationaux de la réglementation ont été dépassés par la libéralisation du commerce de gros. À la suite des turbulences financières qui ont marqué les années 1990, les responsables du FMI ont décidé que la libéralisation devait être mise en place de façon plus graduelle ou séquentielle, afin

⁹ La façon la plus simple de régler les problèmes d'équité consiste à élaborer des plans de redistribution des revenus. Étant donné que la capacité des gouvernements à mettre en œuvre de telles politiques dans le cadre de la mondialisation semble limitée, on suppose que cet objectif sera plus facilement atteint par l'ajustement des taux d'imposition.

de permettre aux réglementations nationales de s'adapter aux soubresauts provoqués par une concurrence internationale totale¹⁰.

Même si les éléments attestant les effets de la libéralisation des échanges sur l'environnement sont moins flagrants que l'instabilité financière ayant marqué la dernière décennie, il faudrait faire le même type de recommandation dans le domaine des politiques commerciales. Il faut non seulement mettre l'accent sur ce que devraient préconiser les politiques environnementales (à l'aide de mesures et de systèmes de protection complémentaires destinés à atténuer les répercussions environnementales), mais aussi adapter la mise en œuvre progressive de la libéralisation des échanges afin de permettre aux responsables de la réglementation de s'adapter à leur tour à l'intégration des marchés.

Les crises financières qui ont frappé le Mexique, la Russie, les pays de la région Asie-Pacifique et, tout récemment, l'Argentine, ont mis en lumière l'urgence d'améliorer le processus de libéralisation des échanges et de renforcer la structure de surveillance des marchés financiers internationaux¹¹. Par contre, personne n'a déployé ce type d'efforts pour essayer de déterminer si la politique de libéralisation des échanges dépassait les responsables nationaux de la réglementation, et s'il fallait envisager un échelonnement différent des étapes de cette libéralisation pour réduire les répercussions environnementales et améliorer l'intégration des politiques.

De fait, pour les environnementalistes, le débat sur l'environnement et le commerce se limite principalement au fait d'essayer de deviner les effets sur l'économie des engagements en matière de libéralisation des échanges (généralement avant que ces engagements ne soient confirmés), puis de deviner encore les possibles effets sur l'environnement, en espérant pouvoir déterminer l'ordre de grandeur de ces effets. En bref, on continue à se demander : « Quelles vont être les répercussions du libre-échange sur l'environnement? » Cette question reprend les préoccupations de la société civile, qui font l'objet d'ouvrages depuis près de dix ans.

Un rappel des prévisions sur les effets du commerce sur l'environnement

Il y a dix ans, le débat relatif à l'ampleur des effets qu'aurait le libre-échange sur l'environnement tournait autour de quatre hypothèses principales :

1. **Effets d'échelle** – Étant donné que le libre-échange amplifie l'ensemble de l'activité économique, cela impose davantage de pressions à l'environnement, à cause de l'utilisation accrue des ressources naturelles comme outils de production (énergie, bois d'œuvre ou eau douce nécessaires à l'augmentation de la production) et de l'augmentation du volume de rejets polluants dans l'air et dans l'eau – plus de déchets dangereux ou de rejets de produits toxiques découlant de l'augmentation de la production. Il est clair que les effets d'échelle créés par le commerce sont dissociés de l'accroissement généralisé des différents types de pollution. Un des indicateurs de cette disparition du lien entre les deux est la diminution de l'énergie utilisée par unité de PIB dans la plupart des pays industrialisés. Ces effets d'échelle sont partiellement contrebalancés par les progrès technologiques, ainsi que par des effets compositionnels. En

¹⁰ Les responsables du FMI pensent qu'il faut comparer les avantages de la libéralisation des marchés financiers (dont la multiplication des investissements et des transferts de technologies et une croissance économique plus rapide) au risque de problèmes financiers (et notamment de crises financières) lié à l'ouverture des marchés financiers internationaux, qui ferait augmenter les coûts de production. Pour être efficace, la libéralisation des marchés financiers internationaux nécessite souvent une mise en place graduelle des politiques et, de ce fait, une évaluation détaillée du contexte propre à chaque pays. Fonds monétaire international (2001), « Chapter IV: International Financial Integration and Developing Countries », *World Economic Outlook: October 2001*. Washington, D.C.

¹¹ Selon W. White, « les décideurs et les acteurs du marché devraient être de plus en plus préoccupés par la dynamique de ces marchés. À l'heure actuelle, on ne sait pas vraiment qui est responsable de la réglementation de ces marchés. » W. White (2000), « What Have We Learned from Recent Financial Crises and Policy Responses? », *Bank for International Settlements Working Paper* N° 84, janvier 2000.

outre, étant donné que la libéralisation des échanges entraîne une réaffectation des ressources productives par le biais de la spécialisation et des économies d'échelle, la concentration des activités économiques crée encore plus de pressions sur l'environnement.

2. **Effets de la concurrence** – Étant donné que le libre-échange intensifie la contestabilité des marchés exposés à la concurrence internationale, les entreprises sont de plus en plus souvent obligées de réduire les sommes qu'elles affectent à la préservation de l'environnement, tout comme elles s'efforcent d'éviter d'autres types de coûts irrécupérables. Les gouvernements, qui ont hérité du secteur privé ce souci de compétitivité, sont poussés à relâcher la surveillance et l'application de la réglementation environnementale afin de conserver les entreprises sur leur territoire. Cette situation rappelle étrangement le débat relatif aux emplois et à l'environnement qui avait cours dans les années 1970, si ce n'est qu'aujourd'hui, le domaine d'étude est élargi en raison de la libéralisation des échanges. On peut qualifier ces hypothèses de « nivellement par le bas » ou d'« assouplissement de la réglementation ».
3. **Effets d'ordre géographique** – Si les gouvernements nationaux continuent d'appliquer des règlements environnementaux stricts dans le contexte d'une concurrence accrue sur les marchés, les entreprises — qui saisiront les occasions créées par la mobilité des capitaux — quitteront les pays où ces règlements sont trop restrictifs (ou appliqués de façon systématique) pour s'installer dans des pays où ils sont inexistantes ou appliqués de façon plus laxiste. C'est ce qu'on appelle « la théorie des refuges pour pollueurs ».
4. **Effets d'ordre réglementaire** – Enfin, même si les gouvernements sont très préoccupés par les impératifs de compétitivité et maintiennent ou renforcent leur réglementation environnementale, il peut arriver que celle-ci soit incompatible avec le droit commercial. Avant l'adoption de l'ALÉNA et de l'Accord sur l'OMC, nombreux étaient ceux qui affirmaient que les règlements durement acquis qui protégeaient l'environnement, la santé humaine, la sécurité alimentaire et les espèces sauvages allaient être incompatibles avec les règles commerciales, et que ces règles allaient les supplanter. Les éléments suivants préoccupaient particulièrement la population : effets de l'ALÉNA sur les obstacles techniques au commerce et effets des mesures sanitaires et phytosanitaires sur les politiques environnementales nationales. Après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les contestations devant les tribunaux ont plutôt porté sur les dispositions du chapitre 11 relatives aux investissements (voir ci-après).

Le commerce, la croissance et l'environnement

En examinant la liste des répercussions du libre-échange sur l'environnement, on constate qu'aucun groupe n'a été plus surpris par ces répercussions que les acteurs du libre-échange eux-mêmes. Ceci est en partie imputable au fait qu'il y a dix ans, les liens entre l'environnement et le commerce étaient ténus, mais aussi au fait que les incidences des anciennes politiques commerciales sur l'économie (et sur l'environnement) étaient limitées et progressives, et non prononcées et soudaines, comme l'affirmaient les environnementalistes.

Les tenants du libre-échange affirment depuis longtemps qu'il s'agit d'un moteur essentiel de la croissance économique mais, de fait, il n'existe pratiquement pas de lien de causalité directe entre le libre-échange et la croissance économique. En effet, les documents basés sur des données empiriques révèlent que le lien direct entre ces deux éléments est étonnamment ténu. Un grand nombre de documents ont plutôt tendance à *déduire* l'existence d'un lien, même si les éléments qui lient le libre-échange et la croissance économique sont indirects, dynamiques et souvent complexes. On peut faire une telle déduction en comparant les pays qui adoptent plusieurs politiques

économiques « ouvertes » à ceux dont les politiques demeurent « fermées » : les premiers connaissent généralement une croissance plus rapide que les seconds¹².

Par ailleurs, la relation linéaire entre le commerce et la croissance économique est mixte ou ténue, et n'est pas solide d'un point de vue statistique. Cela contraste avec d'autres domaines dans lesquels on a établi des liens de causalité très étroits avec la croissance économique : en particulier, les investissements étrangers directs (IED) ou d'autres types d'investissements, l'innovation technologique, les niveaux de recherche-développement et d'éducation, l'acquisition de capital humain et de compétences. Les spécialistes affirment depuis longtemps que la taille des gouvernements et de leurs institutions influe sur la croissance économique.

Par contre, les effets du libre-échange sur l'économie demeurent largement indirects et sont généralement imputables à l'évolution des prix relatifs. La mise en œuvre des priorités plus traditionnelles de la libéralisation des échanges (réduction ou élimination des tarifs douaniers, subventions, autres types d'interventions visant les prix, mesures non tarifaires ou autres politiques appliquées à la frontière) génère habituellement une réorientation d'une partie des capitaux, de la main-d'œuvre et de la production dans des secteurs qui garantissent un meilleur rendement à l'échelle internationale. En réduisant l'écart entre les prix sur les marchés nationaux et internationaux — qui est maintenu par l'existence de tarifs, de subventions et de diverses barrières non tarifaires —, certains producteurs ou des secteurs entiers pourraient prendre de l'expansion, puisqu'ils saisiraient ainsi les nouvelles occasions d'exporter. D'autres signent des contrats en cédant à la pression de la concurrence internationale. En moyenne, la libéralisation des échanges est plus avantageuse que désavantageuse sur le plan économique. Toutefois, même si ces avantages sont souvent minimes pour l'ensemble des acteurs de l'économie, les perdants potentiels sont souvent très faciles à reconnaître.

Les personnes chargées d'évaluer les effets du commerce sur l'environnement ont un problème méthodologique récurrent : elles doivent simultanément déterminer les effets des différentes politiques commerciales mises en œuvre ou négociées. Il est difficile — mais théoriquement faisable — de distinguer les effets de certains types de réductions tarifaires, décidées dans le cadre de l'ALÉNA, des effets des réductions décidées dans le cadre du Cycle d'Uruguay de l'OMC ou proposées dans la version provisoire de l'accord relatif à la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). De fait, plusieurs spécialistes de l'environnement s'entendent pour dire que les efforts visant à isoler les effets d'un accord de ceux d'un autre posent des problèmes d'analyse.

C'est certainement le cas de l'élargissement de la portée des anciennes politiques commerciales. Néanmoins, si la libéralisation des échanges se traduisait simplement par l'abaissement des tarifs et la réduction des barrières non tarifaires — même à des taux différents —, on ferait une curieuse utilisation de ressources déjà comptées pour évaluer les effets des écarts de prix. Il existe entre les divers accords commerciaux des différences importantes, qui tiennent moins à l'ampleur de la baisse des tarifs qu'au niveau des engagements liés aux nouvelles politiques commerciales. Dans le cadre de ces nouvelles politiques, les intervenants s'engagent à mesurer certains éléments à l'intérieur de leurs frontières : investissements, droits de propriété intellectuelle, protection des brevets, politiques d'approvisionnement, inclusion des services et intégration à la politique commerciale globale d'une politique sur la concurrence — incluant un règlement antitrust.

La principale différence entre l'ALÉNA et tous les autres accords commerciaux — notamment l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et l'Accord sur l'OMC qui lui a succédé — tient au fait qu'il contient des règles visant les investissements. Certains ont d'ailleurs affirmé que le

¹² Il n'existe aucune définition unique et parfaitement claire de l'« ouverture aux échanges ». On peut la caractériser par le ratio global entre exportations et PIB, le ratio entre importations et PIB (qui peut être plus révélateur de la portée des mesures nuisant au commerce), ou le volume combiné des échanges commerciaux par rapport au PIB. Cependant, le ratio entre échanges commerciaux et PIB peut, en tant que tel, ne pas être révélateur des politiques commerciales, mais en dire plus au sujet d'autres facteurs comme la taille du marché intérieur (comme dans le cas des États-Unis).

chapitre 11 de l'ALÉNA constituait le « cœur » de l'Accord, en ce sens qu'il créait de nouvelles approches et de nouvelles procédures administratives, notamment des dispositions exécutoires sur le règlement des différends entre parties privées et entités gouvernementales¹³.

L'évolution récente de la situation indique qu'avec le temps, les différences entre les accords commerciaux vont s'amenuiser. Par exemple, la déclaration des ministres des pays membres de l'OMC, réunis à Doha, fait référence aux politiques d'investissement, aplanissant ainsi largement les différences entre l'ALÉNA et l'Accord sur l'OMC. Cependant, étant donné que l'ALÉNA demeure le seul accord commercial multilatéral qui traite des investissements, il est peut-être un peu trop facile pour les environnementalistes de mettre en évidence les effets de ce volet précis de l'Accord¹⁴ (voir ci-après).

Avant d'examiner les différents effets sur l'environnement, il sera utile de résumer les changements qui ont marqué les échanges commerciaux à l'échelle de l'Amérique du Nord depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA (1994) et de l'Accord sur l'OMC (1995).

La croissance des échanges commerciaux

Au cours des 20 dernières années, le commerce mondial a connu une forte croissance. Les échanges commerciaux à l'échelle de la planète ont progressé deux fois plus vite que le PIB réel (6 % par an, contre 3 % par an). Durant les années 1990, le volume des échanges de produits entre le Canada, le Mexique et les États-Unis a presque doublé, passant d'environ 350 milliards de dollars américains en 1994 à plus de 700 milliards en 2000.

En 2000, les trois pays nord-américains ont produit pour plus de 11 billions de dollars de biens et de services. Les échanges commerciaux combinés du Canada et des États-Unis représentent le volume d'échanges bilatéraux le plus élevé du monde, et les échanges entre les États-Unis et le Mexique ont considérablement augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Aujourd'hui, le Mexique est le deuxième partenaire commercial des États-Unis. Depuis 1994, ses exportations et ses importations ont été multipliées par quatre, passant de 40 milliards de dollars américains à plus de 170 milliards. La majeure partie des échanges commerciaux du Mexique (environ 80 %) se font avec les États-Unis. Par contre, durant la même période, ses échanges avec l'Europe ont diminué de plus de 50 %, passant d'environ 12 % avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA à moins de 5 % aujourd'hui.

Étant donné que les effets économiques de la libéralisation des échanges sont largement imputables à la conjoncture qui régnait dans un pays et aux politiques qui y étaient appliquées avant cette libéralisation, il n'est pas surprenant que ce soit le Mexique qui continue à subir le plus les répercussions de l'ALÉNA. Les échanges commerciaux entre le Mexique et les États-Unis ont augmenté d'environ 90 % entre 1996 et 2000. Les exportations de produits manufacturés (si l'on en croit les chiffres officiels) ont progressé rapidement depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Entre 1995 et 1999, elles ont connu une croissance annuelle de 16 %, principalement en ce qui concerne les exportations « à valeur ajoutée » provenant des *maquiladoras*. La valeur totale de ces exportations a augmenté de près de 20 % par an, alors que la valeur ajoutée moyenne des produits exportés par le Mexique diminuait (par rapport à leur valeur globale).

Les produits exportés par les *maquiladoras* contiennent un fort pourcentage de composants importés des États-Unis et d'autres pays. Entre 1995 et 1999, les importations de produits manufacturés en provenance des États-Unis et du reste du monde ont progressé de 18,5 % par an, ce

¹³ S. Ostry (2000), « Regional versus Multilateral Trade Strategies », dans *Isuma: Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 1, n° 1, Printemps.

¹⁴ Il existe quand même des règles visant les investissements dans plus de 30 accords bilatéraux signés par les États-Unis. En outre, l'accord sur la ZLÉA actuellement négocié contient des dispositions similaires à celles du chapitre 11.

qui explique l'augmentation rapide du déficit du commerce extérieur mexicain durant cette période. À long terme, ce processus de croissance économique, qui creuse le déficit du commerce extérieur, pourrait conduire à une autre grave crise monétaire, similaire à celle qu'a connue le pays en 1994¹⁵.

Durant la même période, les échanges canado-américains de produits ont progressé de près de 40 %. Les spécialistes s'entendent pour dire que cette augmentation est le résultat de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, six ans avant l'ALÉNA.

Un chiffre illustre parfaitement l'interdépendance commerciale des signataires de l'ALÉNA : 96 % des exportations du Mexique sont destinées aux États-Unis. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les exportations canadiennes à destination des États-Unis sont passées de 74 % à environ 85 %. Aujourd'hui, environ 40 % du PIB canadien dépend des exportations.

L'interdépendance commerciale constitue également un puissant moteur de la restructuration des économies nationales. Par exemple, les échanges commerciaux sont de plus en plus caractérisés par une spécialisation verticale, qui fait que différents pays se spécialisent dans les diverses étapes de la chaîne de production de biens à valeur ajoutée, au lieu de gérer l'intégralité de cette production. Un des catalyseurs de la restructuration et de l'interdépendance est l'augmentation des IED, qui s'est produite après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Les investissements étrangers directs

Au cours des dix dernières années, le volume d'IED a considérablement augmenté, et plus rapidement que les échanges commerciaux internationaux ou les PIB nationaux moyens. En 2000, les IED ont totalisé 1,3 billion de dollars américains à l'échelle de la planète. C'est en Amérique du Nord qu'ils demeurent les plus élevés, ainsi qu'en Europe et au Japon. Par exemple, aux États-Unis, les apports d'IED ont augmenté de près de 600 % entre 1984 et 2000. Au Canada, ils ont presque été multipliés par dix durant cette même période, tandis qu'au Mexique, ils ont plus que doublé¹⁶.

Apports d'IED, par pays hôte, 1998–2000

Apports d'IED	1984–1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Canada	5 692	9 257	9 635	11 525	22 575	25 150	63 735
Mexique	6 571	9 526	9 902	13 841	11 612	11 915	13 162
États-Unis	42 535	58 772	84 455	103 398	174 434	294 976	281 115

Source : CNUCED (2001), *World Investment Report*.

Tout au long des années 1990, les IED ont principalement été générés par des fusions et des acquisitions. Non seulement le nombre de fusions et d'acquisitions a augmenté au cours de la dernière décennie (le nombre de fusions et d'acquisitions transatlantiques a augmenté de 47 % durant la seule année 1999 par rapport à 1998), mais la taille moyenne des entreprises ainsi créées a été multipliée par cinq : les « mégatransactions » sont passées d'une valeur unitaire de 29 millions de dollars américains en 1990 à 157 millions en 1999.

Les économistes essaient depuis longtemps d'expliquer les choix des investisseurs étrangers. On ne peut pas justifier le choix d'implantation des IED par une réponse simple. De fait, ce choix dépend de divers facteurs : ampleur de la libéralisation de l'économie (notamment des marchés

¹⁵ C. Salas (2001), « The impact of NAFTA on wages and income ». Rapport présenté en avril lors du symposium intitulé *NAFTA at Seven*, à l'Economic Policy Institute de Washington, D.C.

¹⁶ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2001), *World Investment Report: Promoting Linkages*. Nations Unies, N.Y.

financiers et d'autres volets de l'économie); transparence et prévisibilité de la réglementation; coût de la main-d'œuvre; facteurs technologiques; procédures judiciaires et propriété privée; infrastructure; stratégies des entreprises à l'origine des IED.

La concentration géographique et les regroupements

Le commerce international est de plus en plus lié à la spécialisation verticale des partenaires commerciaux : les pays continuent de se spécialiser dans certaines étapes précises de la chaîne de fabrication de produits à valeur ajoutée, au lieu de gérer l'intégralité du processus de production¹⁷. Cette spécialisation verticale est un phénomène courant dans plusieurs secteurs nord-américains largement axés sur l'exportation, notamment les *maquiladoras*, au Mexique (mentionnées précédemment), mais aussi les secteurs de l'automobile, de l'aérospatiale ou de la foresterie¹⁸. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, cependant, le secteur nord-américain de l'agriculture continue de connaître des changements liés à cette spécialisation verticale.

En examinant les facteurs qui déterminent le choix d'implantation des entreprises, les spécialistes se sont récemment intéressés au regroupement géographique des entreprises. Au cours des dix dernières années, les spécialistes de la géographie économique, de l'économie urbaine et de la microéconomie spatiale, par exemple, ont examiné de quelle façon les entreprises se regroupaient dans des régions particulières. Ils ont trouvé diverses raisons au choix d'emplacement des entreprises. Les données dont on dispose indiquent qu'avec la libéralisation des échanges et des investissements, les multinationales ont davantage de marge de manœuvre pour choisir leur lieu d'implantation. Il semble que les entreprises transnationales se spécialisent par le biais de leurs diverses divisions.

Les données préliminaires dont on dispose indiquent qu'en moyenne, la concentration d'industries dans une même région est révélatrice du niveau d'avancement technologique de ces industries. Celles qui sont les plus novatrices sur le plan technologique — p. ex., les secteurs de la biotechnologie et des semi-conducteurs — sont nombreuses à se regrouper dans les mêmes régions, tandis que les secteurs moins développés sur le plan technologique (comme le textile et l'habillement) sont moins concentrés géographiquement.

¹⁷ M. Ayhan Kose et Yi Kei-Mu (2001), « International Trade and Business Cycles: Is Vertical Specialization the Missing Link? », *American Economic Review*, vol. 91 (mai).

¹⁸ Le secteur de l'automobile fonctionne dans les deux sens, puisque la spécialisation verticale de la production automobile entre les fabricants américains et leurs filiales canadiennes dépend plus d'arrangements politiques que d'arrangements économiques, grâce au Pacte de l'automobile. Cet accord a été dénoncé par l'OMC lors du règlement d'un différend qui lui a été soumis par des fabricants d'automobiles extérieurs à l'Amérique du Nord.

Le libre-échange modifie-t-il notre environnement? Quelques leçons à tirer

L'intégration des politiques

L'intégration des politiques environnementales et commerciales demeure très limitée, même si, dans de rares cas, les responsables de ces politiques ont travaillé de concert. Ils ont par exemple étudié les avantages de la suppression des subventions et des mesures nuisant au commerce dans certains secteurs, notamment celui des pêches. Dans les cas où les politiques commerciales et environnementales ont été mutuellement bénéfiques, on a presque toujours calculé après les faits les avantages pour l'environnement de la réforme des politiques commerciales.

La plupart du temps, il existe des liens très ténus entre les politiques commerciales et les politiques environnementales. Par exemple, même si, en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), le Conseil de la CCE est tenu de coopérer avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA, seulement deux réunions standards ont eu lieu à ce jour entre les membres d'un groupe de travail ou d'un comité de l'ALÉNA et les représentants de la CCE. Cette absence de coopération soutenue entre la CCE et la Commission du libre-échange de l'ALÉNA a soulevé des préoccupations au sein de la société civile, dont les membres craignent que les Parties n'aient pas tenu compte des obligations énoncées au paragraphe 10(6) de l'ANACDE – qui stipule que le Conseil « coopérera » avec la Commission du libre-échange afin d'examiner un certain nombre de liens entre l'environnement et le commerce¹⁹. En outre, il existe encore des domaines inexplorés dans lesquels les décideurs pourraient coopérer de façon constructive : par exemple, en offrant l'expertise technique et la marge de manœuvre nécessaires à la dizaine de comités et de groupes de travail de l'ALÉNA qui étudient les enjeux liés à l'environnement (de l'harmonisation des normes d'émission des automobiles à l'élaboration d'une méthode commune d'étiquetage des pesticides en Amérique du Nord).

La logique de l'intégration demeure assez simple : dans la mesure où les considérations environnementales demeurent dissociées des priorités économiques (et ne sont de fait que des éléments stratégiques ou des approches venant appuyer des décisions économiques fondamentales), le monde va passer d'un problème écologique à l'autre. On a établi que les efforts visant à intégrer ou à internaliser des coûts environnementaux qui n'ont rien à voir avec les prix définitifs des marchés constituaient depuis quelque temps un principe clé des politiques financières.

En pratique, on a fait peu de progrès en ce qui concerne l'attribution à l'environnement d'un niveau de priorité plus élevé dans les politiques. Il est vrai qu'on a réussi provisoirement à établir des liens entre les politiques environnementales et les politiques économiques, surtout au début des années 1990, lorsqu'on a élaboré des mesures axées sur les marchés ou intégré les objectifs environnementaux aux politiques financières. Malheureusement, on est encore loin de l'intégration de facteurs environnementaux dans les politiques globales et ce, pour tous les secteurs, qu'il s'agisse de l'énergie, de l'automobile, de l'agriculture ou des pêches. Ainsi, le fait qu'on ne fasse pas assez de progrès concrets en matière d'intégration de l'environnement et du commerce ne semble pas plus inquiétant que pour d'autres volets de l'intégration des politiques environnementales et des politiques économiques.

¹⁹ Voir, p. ex., l'avis du CCPM au Conseil n° 02-09 : « Tenant compte des échanges avec le public et des discussions entre les membres du Comité au cours de leur session ordinaire, il recommande les mesures concrètes suivantes que le Conseil pourrait prendre dans le cadre de ses obligations découlant du paragraphe 10(6) de l'ANACDE, à savoir "[coopérer] avec la Commission du libre-échange de l'ALÉNA en vue de la réalisation des buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA". »

La transparence, la participation du public et la gouvernance

Il reste à établir si les manifestations qui se sont déroulées à Seattle à la fin de 1999 visaient précisément l'OMC, ou si l'OMC sert désormais de bouc émissaire pour toutes les doléances relatives à l'économie mondiale. Le sommet de Seattle est aujourd'hui perçu comme le point tournant du débat public relatif au libre-échange. Lors de rencontres subséquentes, à Prague, Washington, Zurich et Québec (où les participants au troisième Sommet des Amériques ont essayé d'établir la ZLÉA), ainsi qu'à Gênes, des groupes de défense de l'environnement, des travailleurs, des droits de la personne et des plus démunis, des partisans du développement des femmes et de la sécurité alimentaire, des groupes opposés à la modification génétique et d'autres intervenants se sont réunis et ont manifesté avec force contre le libre-échange et les institutions qui en font la promotion.

Les griefs du public relatifs aux effets de la mondialisation sont trop nombreux pour qu'on en dresse la liste. Un grand nombre de personnes pensent que les mesures gouvernementales et les objectifs que vise la démocratie, ou les fruits du processus démocratique, coïncident rarement. Certains ont dit que la société civile, dans son combat ouvert contre la mondialisation, cherchait à « reprendre le contrôle de l'économie mondiale²⁰ ».

L'enseignement le plus important que l'on peut tirer des travaux d'évaluation environnementale de la CCE est simple : il faut que le public participe le plus tôt possible et le plus souvent possible aux évaluations des effets du commerce sur l'environnement. La transparence et une participation constructive aux évaluations touchant l'environnement constituent la base de la gouvernance dans toute démocratie. Au plan du libre-échange et de la mondialisation, le public se plaint régulièrement du fait que les politiques adoptées manquent de transparence : elles sont élaborées à huis clos par des technocrates, et le public continue donc de croire à tort qu'elles favorisent certains intérêts économiques au détriment de l'intérêt général.

L'un des baromètres de la confiance que témoigne le public aux politiques économiques est la mesure dans laquelle ces politiques sont adoptées dans le cadre d'un processus transparent et démocratique. C'est encore plus pertinent aujourd'hui, puisque les politiques commerciales continuent de s'étendre bien au-delà des mesures restrictives imposées aux frontières — p. ex., les tarifs et les mesures non tarifaires — pour englober les « nouvelles » politiques commerciales comprenant les subventions, les mesures de protection de la santé humaine et de la sécurité, les investissements, les services, les droits de propriété intellectuelle et les politiques sur la concurrence. Étant donné que ces nouvelles politiques commerciales touchent à presque tous les aspects de l'activité économique, il est d'autant plus important qu'elles soient adoptées dans un esprit de transparence.

Il est essentiel de faire participer le public à l'évaluation des effets du commerce sur l'environnement afin de garantir que ces exercices seront légitimes et, surtout, que le public a confiance dans ce processus. De fait, la plupart des politiques environnementales ont évolué grâce à l'engagement du public, des collectivités et des groupes de défense de l'environnement, qui veillent à ce que le niveau de protection de l'environnement soit maximal. Par contre, les responsables des politiques commerciales ont, durant les cinquante premières années d'existence de ces politiques,

²⁰ M. Barlow, présentation à l'Université McGill (Montréal) le 9 mars 2001. Cette analyste canadienne a saisi en grande partie ce qui fait le caractère antidémocratique des accords commerciaux : « En combinant les pouvoirs de l'ALÉNA et ceux de l'OMC dans le même accord [l'accord sur la ZLÉA], on accordera de nouveaux droits sans précédent aux grandes entreprises transnationales de l'hémisphère, qui pourront concurrencer et même défier n'importe quel service financé par les gouvernements : soins de santé, éducation, sécurité sociale, culture et protection de l'environnement. Mais surtout, le monde du commerce international ne peut plus être le domaine réservé de certaines élites protégées, des théoriciens du commerce et des dirigeants des grandes entreprises. Une fois qu'ils comprendront les enjeux de cette négociation hémisphérique, les peuples des Amériques se mobiliseront pour y faire échec. C'est ainsi que les choses doivent logiquement se passer. » M. Barlow (2001), « Up for Grabs », *Canadian Perspectives*, hiver.

travaillé principalement à huis clos, avec des négociateurs et des technocrates qui faisaient des compromis et élaboraient des plans (dans le cadre de « rondes » de négociations multilatérales).

La participation du public n'est pas automatiquement garantie. L'approche de la CCE, organisation intergouvernementale qui garantit la transparence absolue de ses activités grâce à divers mécanismes novateurs²¹, consiste à solliciter les commentaires du public à toutes les étapes de ses travaux. À la fin de 1999, après la rédaction de la version finale du *Cadre d'analyse* de la CCE²² (qui énonce les étapes à envisager pour procéder à l'examen des effets de la libéralisation des échanges sur l'environnement), le Conseil de la CCE a émis une demande de communications, invitant les gens à proposer des moyens de mettre en pratique les principes énoncés dans le *Cadre d'analyse*.

Un groupe consultatif relevant de la Commission, composé de représentants de groupes d'environnementalistes canadiens, mexicains et américains, a choisi treize rapports de recherche parmi près de 60 propositions reçues du public. Ces documents, qui ont été présentés lors d'un symposium organisé en octobre 2000, ont été préparés par des organisations non gouvernementales (ONG), des spécialistes de la recherche et des organisations nord-américaines. On a garanti aux auteurs des présentations la plus totale indépendance et, au besoin, on leur a accordé une modeste subvention à l'appui de leurs recherches. Non seulement ce processus a-t-il permis de préparer des rapports de recherche originaux portant sur un grand nombre de sujets, mais il a aussi renforcé les capacités de recherche de certaines ONG et facilité les travaux de réseaux de coopération entre des ONG et des chercheurs nord-américains spécialisés dans différents aspects des liens entre l'environnement et le commerce.

Durant le symposium nord-américain de deux jours consacré aux liens entre l'environnement et le commerce, organisé par la CCE et la Banque mondiale en octobre 2000, environ 300 personnes ont participé aux discussions. Par ailleurs, une retransmission en direct sur le Web a permis aux personnes ne pouvant assister au symposium à Washington d'en suivre le déroulement. Les communications finales et les actes du symposium ont été publiés en français, en anglais et en espagnol par la CCE au début de 2002²³.

L'évolution des émissions de polluants atmosphériques liée à l'ALÉNA

Les données recueillies au terme de l'établissement de modèles indiquent que l'entrée en vigueur de l'ALÉNA a entraîné une légère augmentation des émissions d'un certain nombre de polluants. Le lien entre la libéralisation des échanges et l'évolution des émissions de polluants est à la fois indirect et complexe; pour l'établir, il faut évaluer dans quelle mesure l'évolution du commerce modifie l'affectation des ressources au sein des secteurs soumis à la libéralisation et entre ceux-ci. En établissant un modèle d'équilibre général, on a constaté que les principaux polluants atmosphériques, composés organiques volatils (COV), produits toxiques industriels, produits chimiques biocumulatifs et polluants aquatiques dont les rejets sont en augmentation provenaient de trois secteurs : le secteur pétrolier, le secteur des métaux de base et le secteur du matériel de transport.

²¹ Pour faire participer le public à ses activités, la CCE : recourt notamment au processus de communication des citoyens sur des questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, qui permet à ceux-ci d'alléguer l'omission par les trois gouvernements des États signataires de l'ALÉNA d'assurer l'application efficace de leur législation de l'environnement; a créé le CCPM, qui a pour mandat de conseiller directement le Conseil de la CCE sur toute question liée aux travaux de la Commission; a créé des comités consultatifs nationaux, ainsi qu'un comité consultatif public chargé de faciliter l'élaboration des méthodes d'évaluation de la CCE.

²² CCE (1999), *L'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA – Cadre d'analyse (phase II) et études d'enjeux*, Montréal.

²³ CCE (2002).

L'évolution des émissions de polluants varie d'un secteur à l'autre, mais aussi d'un pays à l'autre. Par exemple, on estime que les émissions de CO ont augmenté de 2 % aux États-Unis, principalement à cause de l'augmentation de la production liée à l'ALÉNA dans le secteur des métaux de base. Au Mexique, les augmentations les plus importantes des émissions de CO, de NO_x et de SO₂ imputables à l'ALÉNA sont dues à l'expansion du secteur pétrolier. Les données disponibles indiquent que l'accroissement du transport au Canada et aux États-Unis en rapport avec l'ALÉNA a généré une augmentation des émissions de COV, ainsi que de certains produits toxiques, et des rejets de métaux biocumulatifs. Au Mexique, l'expansion du secteur des produits chimiques a provoqué une augmentation des rejets de produits toxiques. Par contre, la réduction d'activité qu'a connue le secteur canadien des métaux de base après l'entrée en vigueur de l'ALÉNA a coïncidé avec une réduction des rejets de produits toxiques imputables à ce secteur²⁴.

Les nouvelles voies de pénétration des espèces exotiques nuisibles

Le transport maritime est un autre des modes de transport qui nuit de plus en plus à l'environnement nord-américain. Les États-Unis, qui sont le plus important pays commerçant de la planète, effectuent près de 20 % du commerce mondial par voie maritime. Plus de 95 % des exportations des États-Unis, à l'exception de celles qui sont destinées au Mexique et au Canada, sont acheminées par mer. Avec l'assouplissement des barrières commerciales, on s'attend que le volume d'échanges internationaux triple d'ici 2020, et que 90 % de ces échanges (en poids) se fassent par voie maritime. Les neuf millions de barils de pétrole qu'importent quotidiennement les États-Unis, principalement acheminés par bateau, constituent la principale marchandise transportée dans le monde.

Le principal problème qui se pose aux responsables de la gestion des ressources naturelles et de la conservation de la biodiversité est l'invasion d'espèces non indigènes ou exotiques en Amérique du Nord. On estime que plus de 6 000 espèces autonomes d'animaux, de végétaux et de microbes non indigènes ont été introduits sur le seul territoire américain²⁵. Le nombre croissant d'espèces nuisibles entrées en Amérique du Nord grâce à la multiplication des voyages et des échanges commerciaux représente une grave menace pour la biodiversité indigène, en raison de la concurrence des espèces, de la prédation, des maladies, du parasitisme et de l'hybridation.

Existe-t-il des refuges pour pollueurs?

L'un des thèmes centraux du débat relatif aux effets du commerce sur l'environnement est la théorie selon laquelle les différences entre les réglementations environnementales des divers pays entraînent un déplacement des secteurs les plus polluants, qui passent de régions où les normes environnementales sont strictes à des régions où elles sont plus souples et où la loi est appliquée de façon plus laxiste. Cette théorie des « refuges pour pollueurs » s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle les entreprises tenues de respecter des normes environnementales plus strictes sont du fait même moins concurrentielles, ce qui les handicape particulièrement sur les marchés mondiaux. Compte tenu de la mobilité croissante des capitaux, et parce que le capital environnemental et les coûts d'exploitation de certains secteurs très polluants (comme la production d'électricité ou les produits chimiques) dépassent souvent 5 % des coûts de production totaux, la théorie des refuges

²⁴ En mai 2002, la CCE a publié son sixième rapport de la série *À l'heure des comptes*, qui traite des rejets et transferts de substances toxiques en Amérique du Nord. Les données combinées qu'elle a utilisées pour procéder aux analyses décrites dans ce rapport sont les chiffres américains et canadiens de 1999 relatifs au rejet et au transfert de métaux et d'autres substances toxiques dans les deux pays. Ce rapport analyse également les tendances dégagées par les données recueillies entre 1995 et 1999. On peut consulter *À l'heure des comptes 1999* (ainsi que les rapports des années précédentes) à l'adresse <<http://www.ccc.org>>.

²⁵ US Geological Survey (1998), *Status and Trends of the Nation's Biological Resources*, vol. 1, Washington, D.C.

pour pollueurs suppose que, lorsque les responsables prennent des décisions stratégiques en matière d'investissement, les différences de réglementation peuvent peser sur leurs décisions.

Le débat relatif aux refuges pour pollueurs a été teinté d'une certaine confusion, car on se demande si les différences entre les réglementations environnementales sont le seul facteur expliquant le déplacement de certains secteurs. Il est clair en effet qu'il existe d'autres facteurs plus importants : le marché du travail, ce qui inclut non seulement les coûts salariaux, mais aussi de nombreux éléments, dont le niveau de compétences de la main-d'œuvre; la proximité des marchés ou leur accessibilité; les problèmes liés à l'infrastructure et à l'information; la stabilité politique. En moyenne, lors du choix du lieu d'implantation, les investisseurs étrangers accordent une importance secondaire à la réglementation environnementale, lui préférant d'autres facteurs.

Un document de recherche présenté au cours du symposium de la CCE porte à croire que les résultats sont partagés²⁶. Si l'on observe les données regroupées provenant de tous les secteurs, on constate qu'il existe peu de données empiriques venant étayer l'existence de nombreux refuges pour pollueurs. Un autre modèle économique quantitatif, qui a permis de suivre le déplacement des industries les plus polluantes en fonction du caractère restrictif des normes environnementales aux États-Unis, n'a révélé aucune présence flagrante de refuges pour pollueurs.

L'auteur d'une autre étude présentée lors du symposium de la CCE a essayé de déterminer si les différences entre les réglementations environnementales des États-Unis et du Mexique visant l'industrie textile et, plus particulièrement, la fabrication de denim, pouvait expliquer la transplantation massive des usines de fabrication de textile du Nord vers le Sud depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA²⁷. Depuis cette date, des milliers d'emplois de l'industrie textile sont passés des États-Unis au Nord du Mexique. Cette perte d'emplois a gravement touché les collectivités locales comme celles de la région d'El Paso, au Texas.

L'étude a révélé que les différences entre les modes d'application de la réglementation environnementale américaine et mexicaine avaient contribué à la transplantation des usines de fabrication de textile du Nord au Sud. Il demeure difficile de quantifier l'importance de ce facteur, et des facteurs autres que les politiques environnementales (notamment les différences de salaires entre les travailleurs américains et mexicains) ont joué un rôle beaucoup plus important.

L'élément attestant le plus clairement l'existence de l'effet de « refuges pour pollueurs » est le commerce international des déchets dangereux²⁸. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les importations de déchets dangereux par le Canada en provenance des États-Unis ont pratiquement été multipliées par cinq. La plupart de ces déchets étaient destinés aux provinces du Québec et de l'Ontario.

Cette augmentation est principalement imputable aux secteurs américains de l'acier et des produits chimiques. Parallèlement, ces deux secteurs enregistrent une diminution absolue de la production de déchets depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. On ne peut donc expliquer l'augmentation du volume d'importations par l'augmentation du volume total de déchets produits, mais plutôt par l'écart de plus en plus important entre les deux pays en ce qui concerne les coûts que doit assumer l'industrie pour se conformer à la réglementation environnementale visant les déchets dangereux. On peut mesurer la différence entre les niveaux de restrictions imposés par les réglementations en observant que les budgets alloués à la protection de l'environnement par les gouvernements fédéraux et certains gouvernements provinciaux ont considérablement diminué depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. En ce qui concerne le gouvernement fédéral canadien, on

²⁶ G. Fredriksson et D.L. Millimet (2002). « Les politiques environnementales font-elles l'objet d'une sous-enchère? Les effets de l'ALÉNA », dans CCE (2002).

²⁷ A. Abel et T. Phillips (2002), « La transplantation de l'industrie du lavage abrasif en dehors d'El Paso et ses répercussions sur l'environnement et le commerce », dans CCE (2002).

²⁸ Jacott et coll. (2002), note 9, *supra*.

sait qu'entre 1994 et la fin des années 1990, lorsque les décideurs ont accordé la priorité à la réduction des déficits budgétaires, les dépenses affectées à la protection de l'environnement (notamment à la surveillance et aux inspections) ont baissé de près de 40 %.

Les enseignements que l'on peut tirer du dossier des déchets dangereux démentent l'hypothèse selon laquelle on accorde la priorité aux politiques environnementales dans le contexte de la libéralisation des marchés. Depuis le début des années 1990, l'OCDE, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et un grand nombre d'autres organisations impartiales ont indiqué clairement que la libéralisation des échanges ne pouvait pas être à elle seule la cause principale de la dégradation de l'environnement. Le pourcentage d'augmentation des émissions de polluants atmosphériques lié à l'ALÉNA est limité (un peu moins de 2 %). Toutefois, pour maintenir au minimum les effets d'échelle et d'autres répercussions négatives de la libéralisation, il faut élaborer des politiques environnementales efficaces, surtout durant les périodes de transition, au cours desquelles la libéralisation modifie le volume d'activité économique entre les secteurs et les pays. Le cas des importations de déchets dangereux par le Canada illustre parfaitement ce qui se produit lorsque les politiques environnementales nationales perdent en efficacité au moment même où commencent la libéralisation des échanges et l'ouverture des marchés.

Les répercussions environnementales de l'accroissement du transport de marchandises

Les répercussions environnementales varient à l'échelle sectorielle. Par exemple, on peut établir un lien direct entre le libre-échange et l'évolution de la qualité de l'environnement, imputable à l'accroissement du transport international de marchandises par route depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Certaines études révèlent une augmentation absolue des concentrations de polluants atmosphériques aux points de passage frontaliers entre le Mexique et les États-Unis et entre les États-Unis et le Canada, en raison des effets d'échelle dus à l'intensification du transport routier de marchandises. Parce que l'amélioration des infrastructures dans les régions frontalières n'a pas progressé au rythme de cette expansion du transport, la pollution atmosphérique a été particulièrement amplifiée par les embouteillages de camions aux frontières et les nombreux moteurs tournant au ralenti. Ce sont les villes et les villages proches des postes frontaliers qui sont le plus touchés par l'aggravation de la pollution atmosphérique, à laquelle s'ajoutent les effets néfastes de la pollution par le bruit et d'autres dommages causés à l'environnement²⁹.

Le choc de la réglementation : le chapitre 11 de l'ALÉNA, consacré aux investissements

Il est très difficile de désigner des cas concrets d'assouplissement de la réglementation par les autorités fédérales, étatiques, provinciales ou municipales, car ces cas sont très rares. Malgré cela, le public s'inquiète au moins autant de l'opacité du processus de règlement des différends établi par l'ALÉNA que de ces cas-là. Même si les procédures de règlement des différends établies par l'OMC inquiètent les environnementalistes en raison de leur caractère secret, elles sont quand même beaucoup plus transparentes et accessibles à la société civile que celles qui sont visées par l'ALÉNA.

Par ailleurs, au moment même où les politiques commerciales établissent de plus en plus de règles applicables à l'intérieur des frontières, elles définissent également de quelle façon les organismes publics peuvent minimiser les éventuels effets négatifs de certains produits sur la santé humaine ou l'environnement lorsqu'ils pénètrent sur les marchés nationaux. Par exemple, les nouvelles règles commerciales établissant de quelle façon l'évaluation des risques devrait être

²⁹ R. M. Poynter et S.A. Holbrook-White (2002), « Les couloirs de transport des marchandises visées par l'ALÉNA : modes d'évaluation des répercussions sur l'environnement et des solutions de rechange », dans CCE (2002).

effectuée ne permettent pas de savoir où s'arrête le rôle des politiques commerciales et où commence celui des politiques nationales de protection de la santé humaine et de l'environnement. Le récent débat qui a opposé les spécialistes de l'environnement et du commerce à propos des répercussions opérationnelles de l'application du principe de précaution illustre parfaitement la différence entre les objectifs des politiques environnementales et ceux des politiques commerciales³⁰.

Dans l'immédiat, les spécialistes sont plus préoccupés par l'effet des nouvelles dispositions de l'ALÉNA relatives à la libéralisation des investissements, à savoir la baisse d'efficacité ou la remise en question d'une réglementation environnementale qui a été difficile à faire adopter. À ce jour, une quinzaine d'actions en justice invoquant le chapitre 11 de l'ALÉNA sur les investissements ont été intentées officiellement ou ont fait l'objet d'un règlement avant qu'une décision finale ne soit rendue. Les plus importantes sont celles qui portent sur les différends entre l'État et les investisseurs quant à la réglementation environnementale nationale.

Les règles visant à protéger les investisseurs étrangers contre la discrimination et l'expropriation ont donné lieu à plusieurs différends qui ont soit été réglés à l'amiable (cas de la société Ethyl contre le Canada, au sujet de l'interdiction du MMT), soit portés devant les tribunaux (cas Desona, Metalclad et Methanex)³¹. Ces cas se sont révélés être les plus controversés dans le cadre de l'ALÉNA (du point de vue des liens entre l'environnement et le commerce), ce qui semble confirmer les pires éventualités, à savoir la paralysie de la réglementation imputable à la domination des règles commerciales sur les règlements environnementaux³².

En ce qui a trait à l'ALÉNA, le public redoute de plus en plus que les poursuites intentées en rapport avec le chapitre 11 aient un effet d'entraînement dans d'autres domaines de la politique environnementale et de la gestion des ressources. Par exemple, on pourrait mettre en question les efforts déployés par chaque pays pour préserver ses ressources d'eau douce, en interdisant notamment le commerce d'eau en vrac (ce qui inclut les exportations). Par exemple, la société Sun Belt Corporation a intenté une poursuite de 10,5 milliards de dollars contre le Canada en invoquant le chapitre 11 de l'ALÉNA, à la suite d'une décision de la Colombie-Britannique d'interdire l'exportation par Sun Belt de milliards de litres d'eau; à la lumière de cette poursuite, le public a craint que, parce que l'eau douce est considérée comme une marchandise, cette interdiction d'exporter ne soit annulée par la procédure d'arbitrage prévue par l'ALÉNA³³.

Le chapitre 11 demeure le principal élément qui fait la différence entre l'ALÉNA et l'accord issu du Cycle d'Uruguay, mais c'est loin d'être le seul. Il faut également mentionner le chapitre 12 de l'ALÉNA, qui porte sur le commerce transfrontalier des services. Il est vrai que les premières ententes portant sur le commerce des services ont été intégrées dans les règles commerciales de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, et font également partie de l'Accord sur l'OMC. Mais les dispositions de l'ALÉNA relatives aux services ont été décrites comme les éléments d'un « GATT bis », constituant l'ensemble de services le plus détaillé jamais offert au terme d'une négociation internationale sur la libéralisation des échanges³⁴.

³⁰ H. Mann (2002), « L'évaluation des incidences de l'ALÉNA sur le droit commercial et les processus de gestion de l'environnement », CCE (2002).

³¹ Voir aussi Mann, Howard et Konrad von Moltke (1999), *NAFTA's Chapter 11 and the Environment: Addressing the Impacts of Investor-State Process on the Environment*. Winnipeg : Institut international du développement durable.

³² Voir G. Hufbauer, D.C. Esty, D. Luis Rubio et J. Schott (2000), « NAFTA and the Environment: Seven Years Later », *Policy Analysis* 61, Washington, D.C.: Institute for International Economics. Voir aussi Mann et coll., note 32, *supra*.

³³ C. Elwell (2002). « L'évaluation des répercussions de l'ALÉNA sur l'eau : le cas du bassin des Grands Lacs », dans CCE (2002).

³⁴ D. Andrew (2002), « L'évaluation des effets sur l'environnement de la libéralisation des échanges de services », CCE (2002).

L'ALÉNA et les ressources naturelles renouvelables

Les effets de l'ALÉNA sur la gestion durable des ressources naturelles semblent variables et dépendent des ressources prises en compte. L'ALÉNA a eu peu d'impact sur la durabilité du secteur des pêches de l'ensemble de l'Amérique du Nord. En effet, la plupart des échanges de poisson et de produits dérivés étaient exemptés de droits avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, et la libéralisation des tarifs douaniers a donc eu un effet négligeable. Il se peut que l'ALÉNA ait allégé les pressions que subissaient les pêcheurs mexicains (contraints de réduire leurs marges), en favorisant les prises nationales au détriment du poisson importé. Le commerce du poisson effectué hors du cadre de l'ALÉNA, en particulier entre l'Amérique du Nord et les pays d'Asie, demeure important, et il se peut qu'il y ait un lien entre les échanges internationaux et la surpêche chronique qui détruit les stocks de poisson de la planète³⁵.

Les effets de l'ALÉNA sur le secteur forestier ont été limités, d'autant plus que les tarifs appliqués avant l'entrée en vigueur de l'Accord étaient très bas. Certaines études de cas révèlent que, depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les investissements étrangers directs dans le secteur forestier mexicain ont stimulé la concurrence au Mexique, imposant du même coup des pressions aux entreprises mexicaines d'exploitation forestière ou de fabrication de papier, qui ont dû baisser leurs coûts de production pour demeurer concurrentielles sur les marchés mondiaux. Même si les données empiriques sont rares, celles dont on dispose indiquent que les entreprises de transformation du bois confrontées de plus en plus à la concurrence internationale risquent de devoir contourner les règlements environnementaux et d'avoir ainsi du mal à adopter des pratiques durables de gestion forestière³⁶.

Il se peut également que la libéralisation des échanges amplifie indirectement le stress environnemental et les effets sur la santé humaine associés au volume élevé d'activité agricole. Une des causes de la contamination de l'eau potable en Ontario était la multiplication des activités d'élevage, ainsi que le recul de la réglementation, le transfert de diverses responsabilités aux municipalités (dont la privatisation de la gestion de l'eau), une rupture dans l'échelle hiérarchique et la répartition des responsabilités entre les autorités compétentes, la réduction importante des budgets alloués à l'environnement³⁷.

Le secteur agricole

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les échanges et les investissements dans le secteur nord-américain de l'agriculture ont connu une forte croissance. Par exemple, les exportations américaines de produits agricoles, d'aliments et d'aliments transformés vers le Canada et le Mexique ont augmenté de plus de 50 % entre les périodes 1989–1993 et 1994–1998. Durant ces mêmes périodes, les importations américaines ont augmenté de 76 % en provenance du Canada et de 53 % en provenance du Mexique, mais les échanges de produits agricoles à l'échelle mondiale n'ont progressé que de 33 %.

On a observé d'importantes différences dans le volume échangé selon les groupes de produits agricoles. Par exemple, depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, les exportations de tomates canadiennes ont augmenté de 3 000 %, ce qui est énorme (la majeure partie de ces tomates est produite dans le sud de l'Ontario). Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord, ce sont les exportations

³⁵ G.V. Chomo et M.J. Ferrantino (2002). « Les répercussions environnementales de l'ALÉNA sur les pêches en Amérique du Nord », dans CCE (2002).

³⁶ M.T. Guerrero, F. de Villa, M. Kelly, C. Reed et B. Vegter (2002), « L'industrie forestière dans l'État de Chihuahua : les répercussions économiques, écologiques et sociales depuis l'ALÉNA », dans CCE (2002).

³⁷ Elwell (2002), note 33, *supra*.

de bœuf et de veau américains vers le Mexique qui ont le plus augmenté (400 %), suivies des céréales, des aliments pour animaux et des légumes.

Cependant, un phénomène plus marqué que la croissance des échanges a peut-être été l'intégration verticale du secteur agricole, stimulée en partie par la multiplication des IED. Entre 1993 et 1997, les IED américains dans le secteur mexicain de la transformation alimentaire sont passés de 2,3 milliards à 5 milliards de dollars américains. Au Canada, les IED sont passés de 2,5 à 5,2 milliards de dollars américains entre 1990 et 1997.

Le succès d'un petit nombre de nouveaux végétaux soulève des problèmes à court et à long termes. Le fait que l'on dépende de plus en plus de végétaux modifiés présente des risques pour la stabilité à long terme de la production agricole, ainsi que la menace d'épidémies potentiellement catastrophiques causées par les maladies des plantes ou les parasites. Par exemple, la principale menace que représente pour la stabilité des récoltes l'introduction de nouvelles variétés de plantes tient à l'uniformité croissante et à la monoculture, caractéristiques des nouvelles variétés de végétaux³⁸.

Le secteur agricole est de plus en plus souvent divisé en deux types de production : l'élevage de bétail ou la transformation des aliments à grande échelle ou de type industriel; les petites exploitations de type familial. Cette concentration des industries de transformation alimentaire de grande envergure et hautement capitalistiques vise particulièrement les secteurs du porc et de la volaille, de la fabrication du vin, de l'élevage de bovins en parc d'engraissement, des cultures d'irrigation comme le coton, d'autres cultures du secteur horticole³⁹. Les petites exploitations, en particulier dans les pays en développement comme le Mexique, vivent habituellement de diverses récoltes et dépendent d'autres facteurs de production. Or, depuis quelque temps, on tend à adopter des moyens modernes de production agricole, même dans les petites exploitations. La production agricole moderne est de plus en plus basée sur la simplification et la spécialisation au sein même des exploitations.

Cette spécialisation nécessite de nombreux changements des méthodes de production agricole, notamment le recours à des sources extérieures pour de nombreux éléments. À mesure que la production se normalise, on peut supposer que les éléments externes vont à leur tour devenir plus homogènes. Dans les exploitations, cette évolution suppose le remplacement : des produits assurant la subsistance du foyer par des produits issus du marché; des semences traditionnelles par divers cultivars modernes, souvent hybrides; des produits antiparasitaires naturels, moins nocifs, par des produits chimiques; des engrais fabriqués à partir de sous-produits naturels par des suppléments commerciaux; du fourrage pour animaux produit localement par des aliments industriels; de la main-d'œuvre familiale et salariée par la machinerie. On observe des changements touchant l'occupation des terres et les services institutionnels : par exemple, alors que la production agricole est de moins en moins diversifiée, ses effets stabilisateurs s'estompent, et les agriculteurs dépendent davantage de programmes d'assurance sociale et d'autres programmes d'assurance liés au marché⁴⁰.

Les effets de la concentration de la production, du regroupement des marchés et de la spécialisation sont difficiles à mesurer de façon systématique et globale. En principe, les économistes soulignent les avantages économiques de la spécialisation, qui s'appuient sur des gains d'efficacité dont profitent ensuite les consommateurs, grâce à la baisse des prix au détail des produits alimentaires. Cela génère ensuite des gains sur le plan du bien-être. Toutefois, étant donné que les marchés des produits alimentaires se regroupent de plus en plus (chaque année, près de

³⁸ R. Tripp et W. van der Heide (1996), « The Erosion of Crop Genetic Diversity: Challenges, Strategies and Uncertainties », dans *Natural Resource Perspectives Series*, London: Overseas Development Institute.

³⁹ D. Henderson (1999), « Between the Farm Gate and the Dinner Plate: Motivations for Industrial Change in the Processed Food Sector », dans Reza Lahidji, Wolfgang Michalski et Barrie Stevens (1999), *The Future of Food: An Overview of Trends and Key Issues*. Paris: OCDE.

⁴⁰ Henderson (1999), *supra*.

250 fusions ou acquisitions d'importance ont lieu sur le seul territoire américain dans le secteur de la transformation alimentaire) et sont de plus en plus intégrés verticalement (recherche-développement, production, transport, marketing et publicité, distribution au détail sont gérés par la même entité), certains pensent que les économies réalisées grâce à la baisse des prix sont répercutées sur les transformateurs et les détaillants, et non sur les consommateurs⁴¹.

Les problèmes d'ordre méthodologique

On a accordé beaucoup d'attention aux questions d'ordre méthodologique au cours des dix dernières années. Au lieu d'évaluer les accords commerciaux, on a préféré examiner de quelle façon il faudrait entreprendre ces évaluations. Cette priorité accordée aux questions d'ordre méthodologique a conduit certains (généralement des avocats) à affirmer que les travaux d'évaluation environnementale étaient trop théoriques, trop spécialisés ou trop opaques. Cette frustration n'a fait que s'amplifier lorsque les responsables des évaluations se sont mis à utiliser différents modèles économiques : modèles d'équilibre général ou partiel, modèles économétriques, modèles des entrées-sorties et autres outils.

Généralement, les méthodes d'évaluation s'appuient sur l'un des deux points de référence suivants : le premier (qui est de loin le plus courant) comprend les évaluations prospectives. Ces évaluations ou examens *ex ante* portent sur les futures politiques environnementales et les effets possibles sur la qualité de l'environnement de la libéralisation des échanges qui est en cours ou fait l'objet de négociations actives. Cette approche, qui présente à la fois des points forts et des points faibles, constitue la base des travaux d'évaluation environnementale en cours au Canada et aux États-Unis, mais aussi dans l'Union européenne et en Norvège.

Le point fort des approches *ex ante* tient au fait qu'elles se veulent adaptées aux politiques en place : en évaluant les effets possibles sur l'environnement avant qu'ils ne se produisent, les évaluations *ex ante* permettent d'influer sur les négociations commerciales, mais aussi de préparer des politiques environnementales qui atténueront une partie des effets possibles. Les évaluations ou examens préventifs ont généré des avantages non négligeables depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA et la création de l'OMC, en établissant des liens entre les prévisions économiques (et les modèles connexes) et certains indicateurs environnementaux (habituellement les indicateurs de la pollution de l'air et de l'eau). Les évaluations *ex ante* présentent néanmoins deux inconvénients. Premièrement, parce qu'elles sont basées sur des résultats économiques potentiels établis en fonction des négociations commerciales, elles ne sont presque jamais fidèles à la réalité. Par exemple, les évaluations que fera l'Union européenne des répercussions d'un nouveau cycle de négociations de l'OMC seront basées sur l'hypothèse selon laquelle la position avancée par l'Union européenne sera proche de l'issue réelle de l'accord. Étant donné que l'OMC compte désormais plus de 130 membres, cette hypothèse est irréaliste. Deuxièmement, certains critiques affirment que les évaluations *ex ante* visent plus à vanter les programmes inspirés du libre-échange qu'à effectuer un travail rigoureux d'évaluation.

L'autre approche est l'évaluation *ex post*. Son point fort tient au fait qu'elle peut très rarement être basée sur des données empiriques.

L'analyse *ex post* peut très bien se comparer à une autopsie, tandis que l'analyse *ex ante* vise à élaborer des politiques préventives ne s'appuyant pas sur de nombreuses données empiriques, pendant un processus de négociation qui est généralement dynamique et qui évolue rapidement. Cependant, si l'on utilise ce qu'on sait des analyses *ex post* pour élaborer des scénarios probables

⁴¹ Certains affirment qu'avec la concentration des marchés, l'importance des marchés des produits en vrac et des systèmes de ventes aux enchères diminue, ce qui pousse les intervenants vers des marchés plus restreints; les prix d'adjudication deviennent alors des références inutiles pour les prix des contrats. Voir CCE (2002a, à paraître), *Comprendre et prévoir les changements environnementaux en Amérique du Nord : Les fondements de politiques publiques plus efficaces*, Montréal.

plus détaillés dans le cadre des travaux *ex ante*, on peut élaborer une politique environnementale qui saura s'adapter aux pressions imposées par les politiques commerciales, ou modifier les politiques commerciales existantes.

L'évaluation des effets du commerce sur l'environnement s'appuie principalement sur des analyses *ex ante*. C'est le cas des évaluations officielles qu'ont entreprises les gouvernements canadien et américain : ils souhaitent examiner les effets possibles sur l'environnement des nouvelles priorités des politiques commerciales, notamment les effets des priorités internes de l'OMC, les répercussions de la ZLÉA, les effets des accords commerciaux bilatéraux (p. ex., l'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili ou l'accord commercial entre les États-Unis et la Jordanie) et, plus récemment, les répercussions pour l'environnement de la Déclaration de Doha des ministres des pays membres de l'OMC.

Le fait qu'on essaie avant tout de déterminer les effets du libre-échange sur l'environnement témoigne de l'intérêt du public et de la société civile en général pour la participation aux négociations de futurs accords, plus que pour la surveillance de l'application d'accords déjà en place. En effet, les données dont on dispose indiquent que les ONG s'intéressent au contexte écologique mondial, et en particulier aux nouvelles conventions et aux nouveaux traités internationaux en cours de négociation. Par contre, les ONG sont « étonnamment inactives » en ce qui concerne la surveillance de la mise en œuvre de tels accords après la signature de ceux-ci. (En comparaison, les groupes industriels accordent plus d'attention à la mise en œuvre des traités internationaux⁴².)

Quels indicateurs environnementaux?

La présente section traite du problème courant consistant à établir des indicateurs environnementaux globaux, qui permettront de déterminer si l'état de l'« environnement » dans son ensemble s'améliore ou empire. Au cours des dix dernières années, on a réalisé de nombreux progrès dans l'établissement de ces indicateurs globaux, qui se voulaient des valeurs de compilation (au même titre que le PIB ou d'autres indicateurs économiques) de diverses mesures de la qualité de l'environnement. Les travaux du Comité scientifique sur les problèmes de l'environnement, du PNUE, du *World Resources Institute* (Institut des ressources mondiales) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) révèlent qu'on est parvenu à établir des indicateurs quantitatifs globaux capables de révéler l'évolution de la qualité de l'air ou de l'eau en fonction de l'évolution de la pollution atmosphérique totale. Toutefois, les progrès réalisés dans l'établissement d'indicateurs non liés à la pollution révélant les changements qui touchent la biodiversité, le couvert forestier, les habitats et les écosystèmes demeurent moins importants, et certainement moins faciles à quantifier que les indicateurs liés à la pollution. Un des indicateurs très avancés est l'indice *Living Planet*, qui indique les changements touchant la richesse naturelle des forêts de la planète, des écosystèmes d'eau douce et des océans et de leurs côtes⁴³.

⁴² Les observations ci-dessus insistent sur le rôle des ONG durant la négociation d'accords internationaux sur l'environnement. Les auteurs font observer que, « dans la plupart des disciplines du droit international de l'environnement, les groupes de défense de l'intérêt public font de plus en plus souvent entendre leur voix durant les négociations afin de créer de nouveaux instruments juridiques, mais ont été étonnamment inactifs durant la mise en œuvre du processus. Contrairement à ce que dicterait la sagesse, il est rare que de tels groupes servent de « chiens de garde » et s'assurent que les pays se sont bien acquittés de leurs engagements internationaux. Cette non-intervention témoigne en réalité du fait que peu de groupes consacrent les ressources nécessaires à l'acquisition de l'expertise et à la collecte de l'information qui leur permettront d'intervenir de la sorte durant le processus de mise en œuvre. » D.G. Victor, K. Raustiala et E.B. Skolnikoff (éd.), (1998), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practices*, Cambridge: MIT Press.

⁴³ J. Loh (2000), *Living Planet Report 2000*, Gland, Suisse: UNEP World Conservation Monitoring Centre, et WWF-Fonds mondial pour la nature. Voir aussi Direction de l'environnement de l'OCDE (2001), *Key Environmental Indicators*. Paris, OCDE.

Les indicateurs environnementaux globaux sont importants pour le débat public relatif à l'environnement et au commerce, de même qu'à la mondialisation en général, parce qu'ils demeurent difficiles à intégrer dans un contexte écologique qui change selon la rapidité et le type de la croissance économique. Cela signifie que les indicateurs économiques permettent régulièrement aux décideurs et au public de savoir si les marchés prennent de l'expansion ou se contractent. À partir de là, des débats stratégiques sont lancés, et l'on se demande si l'économie est en train de prendre une expansion trop rapide et connaît une surchauffe, ou si l'activité diminue trop vite. Par contre, les données environnementales non regroupées indiquent aux décideurs si les émissions de particules sont en augmentation, ou si la superficie du couvert forestier diminue. Mais elles donnent rarement une idée de l'état global de l'environnement.

L'établissement d'indicateurs environnementaux est pertinent à la fois pour le débat sur l'environnement et le commerce et pour ceux qui se préoccupent, à une échelle plus vaste, de la santé de l'environnement et de l'économie planétaires. Les données relatives à l'économie et au commerce nous apprennent que l'économie connaît des périodes de croissance et de ralentissement à l'échelle mondiale, tout comme c'est le cas, par exemple, des dépenses des consommateurs, de l'épargne domestique, de la construction de maisons neuves, de l'inflation ou de l'emploi. Par contre, les données relatives à l'environnement nous apprennent avec une très grande précision que certains indicateurs de la qualité de l'environnement sont en train de connaître une amélioration ou d'empirer, et qu'un grand nombre ne sont toujours pas clairs.

Les effets du commerce sur les revenus et sur l'équité

Bien avant le Sommet de la Terre de 1992, la portée du débat sur le commerce et l'environnement a été étendue au principe de développement durable. L'un des fondements du développement durable est le lien entre la croissance économique et l'équité. L'équité dépend en grande partie de la répartition des revenus. Le mécanisme de réaction qui lie la répartition des revenus et l'environnement a été illustré dans de nombreux ouvrages traitant d'économie. En effet, depuis les années 1970, les spécialistes reconnaissent que la pauvreté est l'une des causes principales de la dégradation de l'environnement, et en est aussi une conséquence.

La libéralisation des échanges repose notamment sur l'hypothèse selon laquelle, avec le temps, le niveau de revenus des différents partenaires commerciaux finit par être le même. Malheureusement, les chiffres révèlent un écart entre le revenu par habitant de certaines régions. En raison de cet écart, on s'est demandé de quelle façon le libre-échange influait sur la répartition des revenus.

Il semble que, globalement, le revenu des populations des trois pays ait augmenté au cours des dix dernières années. Or, les données recueillies révèlent également des inégalités entre les groupes à plus haut revenu et les groupes à plus bas revenu du Canada et des États-Unis, qui ne se sont pas atténuées au cours des 20 dernières années; l'écart s'est de fait creusé légèrement plus vite aux États-Unis qu'au Canada durant cette période.

Au Canada, à la fin des années 1990, les trois cinquièmes des ménages les plus pauvres gagnaient moins que dix ans auparavant, au moment où a été signé l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Parallèlement, les 20 % de ménages canadiens les plus riches ont vu leurs actifs augmenter de près de 40 % entre 1984 et 1999, alors que les 20 % de ménages les plus pauvres voyaient leurs actifs diminuer. On observe le même phénomène aux États-Unis, où les revenus des 20 % de ménages les plus pauvres ont diminué de 2,4 % en chiffres absolus au cours des dix dernières années⁴⁴.

⁴⁴ J.F. Helliwell (2000), « Globalization: myths, facts, and consequences ». Présentation devant les bienfaiteurs du C.D. Howe Institute, le 29 octobre, Toronto; D. Norris (2001), « A plague on our houses: the 2001 Census, opportunities

Des trois pays, c'est au Mexique qu'il semble y avoir le plus d'écart entre les revenus des divers groupes. Les données dont on dispose permettent difficilement de déterminer si cet écart s'est creusé ou amoindri, et on sait encore moins clairement dans quelle mesure les initiatives liées à l'ALÉNA et à la libéralisation ont entraîné un changement des niveaux de revenu relatifs. Les données recueillies révèlent néanmoins un accroissement de l'écart entre les pauvres et les riches du Mexique, la différence la plus marquée étant observée entre les États du Nord et ceux du Sud, dans lesquels les revenus continuent à diminuer en chiffres absolus.

La croissance économique et l'expansion des exportations qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALÉNA ont touché principalement les États du Nord du Mexique, témoignant du fait que cette croissance était concentrée dans certaines régions et au sein de secteurs économiques bien définis. Par exemple, l'État de Monterrey exporte principalement du ciment, du verre et des boissons; ceux de Tijuana et de Guadalajara, de l'électronique et de l'équipement de télécommunications; ceux de Chihuahua et de Saltillo, des automobiles. Les données dont on dispose indiquent que la croissance de l'économie et des exportations a été très forte dans cette région, mais que l'intégration entre les exportations et les économies domestiques est très limitée. Par ailleurs, l'expansion économique demeure elle aussi relativement limitée, puisque le nombre d'outils de production fabriqués localement et utilisés dans la chaîne de production à valeur ajoutée est peu élevé.

Par contre, la croissance économique et l'augmentation des revenus dans les États du Sud — en particulier Oaxaca, Tabasco et Guerrero — évoluent dans la direction opposée depuis 1996. Les revenus de la population d'Oaxaca équivalent à peu près au quart de ceux de la population de l'État de Baja. Il faut malheureusement noter que les revenus de la population des États du Sud ont diminué pendant la période précise où ceux des États du Nord augmentaient. Depuis 1994, les régions à faible revenu connaissent une réduction du PIB par habitant⁴⁵.

Les responsables des politiques environnementales doivent se demander si cet écart de revenus est important. De fait, il l'est pour deux raisons. Premièrement, on sait depuis longtemps que la pauvreté et les inégalités — mesurées, p. ex., par le coefficient de Gini — sont des causes majeures de la dégradation de l'environnement en général, et de la dégradation des terres, de l'érosion des habitats et de la perte de biodiversité en particulier. Il est difficile de mettre en œuvre des plans de conservation durable lorsque les collectivités redoutent des pertes réelles d'avantages économiques. Deuxièmement, les États du Sud du Mexique — qui sont les plus pauvres et qui s'appauvrissent davantage depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA — constituent en outre la région du continent où l'on trouve la plus forte concentration de biodiversité. On trouve dans les États du Sud-Ouest du Mexique près de 10 % de la biodiversité de la planète, ainsi que la plus forte concentration de groupes autochtones du Mexique (dont le nombre est évalué à 240). Les données scientifiques recueillies récemment par l'*Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI, Institut national de statistiques, de géographie et d'informatique) du Mexique révèlent que le taux annuel de déboisement dans les États du Sud-Ouest dépasse 600 000 hectares⁴⁶.

and challenges », Réunion d'experts organisée par la Société canadienne de la population et la Canadian Association for Research in Home Economics, les 27 et 28 mai, Sainte-Foy, Québec : Université Laval.

⁴⁵ Présentation de M.E. Porter et A. Ramírez sur les regroupements économiques régionaux au Mexique, résultats préliminaires, lors du symposium international intitulé *Strategic Responses to Integration Pressures: Lessons from Around the World*, les 29 et 30 mars 2001, à la JFK School of Government, Harvard University. Il est important de souligner que cette diminution des revenus n'est pas comparable à l'évolution du taux de croissance relatif des revenus selon les groupes ou les régions. À l'échelle mondiale, les analyses indiquent clairement que l'écart entre les pays riches et les pays pauvres est aujourd'hui plus important que jamais. Il est cependant largement imputable au fait que les pays les plus riches connaissent une croissance plus rapide que les pays pauvres. Néanmoins, ils connaissent tous une certaine croissance. Le cas des États du Nord et du Sud du Mexique est différent, car les régions pauvres enregistrent une baisse des revenus en chiffres absolus (OMC, 2000).

⁴⁶ A. Velázquez et coll. (2002), *Land Use Data Analysis for the Major Coffee-producing States of Mexico: Impacts on Biodiversity*, rapport produit pour la CCE, Mexico : Instituto Nacional de Geografía, UNAM. Voir aussi Environmental Law Institute (1998), *Aspectos Legales del Manejo Forestal en México*, rapport de recherche, Mexico.

L'élargissement de l'écart entre les groupes de revenus au Canada, au Mexique et aux États-Unis reflète la situation que l'on observe entre les pays à un niveau plus global : l'écart de revenu entre les pays riches et les pays pauvres s'est creusé au cours des vingt dernières années. Un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) révèle que la multiplication, ces dix dernières années, des accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux portant sur le commerce et les investissements a coïncidé avec la plus forte aggravation des écarts entre les pays riches et les pays pauvres jamais enregistrée⁴⁷. Un récent rapport du Secrétariat de l'OMC indique que cet écart est « énorme », précisant que les pays riches se développent beaucoup plus vite que les pays pauvres, et qu'en moyenne, les disparités de revenus entre les pays développés et les pays en développement sont en train de s'amplifier⁴⁸.

En examinant les rapports du PNUD et de l'OMC, on se demande bien entendu si l'accroissement des échanges internationaux est à l'origine des différences de revenu. Les groupes de défense des droits des plus pauvres sont évidemment tentés de croire ceux qui affirment que le libre-échange est la cause de ces différences, même si cela est difficile à prouver. Il est tout aussi difficile de prouver des résultats hypothétiques, par exemple le fait que le revenu par habitant serait plus élevé en l'absence de l'ALÉNA ou de l'OMC. Nous en sommes donc réduits à nous fier à ce que les données empiriques nous révèlent assez clairement : le fait qu'en général, les liens entre les exportations et les importations (c'est-à-dire la multiplication des échanges internationaux) entraînent une uniformisation des revenus chez les différents partenaires commerciaux.

L'intégration des marchés et l'inclusion sociale

Les efforts déployés en vue de créer un « marché plus inclusif d'un point de vue social⁴⁹ » peuvent paraître curieux à la plupart des économistes libéraux, puisque ceux-ci supposent généralement que la croissance du PIB par habitant entraîne une amélioration du bien-être de la population. Même si la libéralisation des échanges va générer des coûts durant la période de transition, l'enseignement important qu'il faut en tirer est le suivant : les avantages, qui sont également répartis (et en petites quantités) dans l'ensemble de l'économie, vont supplanter les coûts. En d'autres termes, les coûts liés à l'économie et à l'équité semblent minimes lorsqu'on les calcule de façon globale. Ce n'est malheureusement qu'une maigre consolation si un écosystème, une espèce, un bassin atmosphérique, un environnement côtier fragile ou une collectivité en particulier doit quand même assumer ces coûts.

Les politiques publiques ont pour but de créer un filet de sécurité sociale durant les périodes d'intégration des marchés. C'est l'Union européenne qui nous fournit sans doute l'exemple le plus frappant de ce type d'effort. À mesure que les États membres de l'Union européenne poursuivent l'intégration des marchés et cherchent à mettre en place les quatre libertés économiques qui définissent l'union, on crée des fonds structurels et des fonds de cohésion afin de combler les écarts régionaux entre les membres. Par exemple, l'Union européenne alloue environ 35 milliards de dollars en fonds de transfert de cohésion afin de combler les écarts économiques, sociaux, environnementaux, éducatifs et autres entre les pays membres les plus riches et les plus pauvres.

De leur côté, les pays signataires de l'ALÉNA (dont le mandat, plus modeste que celui de l'Union européenne, porte sur l'intégration des politiques, la création d'institutions supranationales et l'application plus globale du droit administratif) ont consacré des ressources comptées au règlement de leurs divergences relatives à l'intégration économique. Même si plusieurs institutions

⁴⁷ Programme des Nations Unies pour le développement (1999). *Human Development report: Globalization with a Human Face*. New York: Nations Unies.

⁴⁸ D. Ben-David, H. Nordstrom et L.A. Winter (2000), *Trade, Income Disparity and Poverty*. Étude spéciale n° 5. Genève, OMC.

⁴⁹ Discours du président Vicente Fox (2001), Puebla, Mexique.

ont été créées parallèlement à l'ALÉNA, dont la *Border Environment Cooperation Commission* (Commission de coopération environnementale aux frontières) et la Banque nord-américaine de développement, leur mandat consiste avant tout à régler les problèmes de développement, de financement, d'infrastructure et de gestion de l'environnement dans la région frontalière américano-mexicaine. Malheureusement, on n'a mis en place aucun mécanisme permettant de remédier aux divers effets de déplacement créés par l'ALÉNA.

Les responsables des politiques environnementales reconnaissent depuis un certain temps que les mandats institutionnels servent à compenser certains ajustements ou effets de déplacement des politiques d'intégration. Par exemple, la création, en 1990, du Fonds multilatéral, destiné à étendre l'aide économique et technologique aux pays en développement afin de leur permettre d'atteindre les objectifs établis dans le Protocole de Montréal, constitue une première pour un traité international. La même logique a appuyé la création, également au début des années 1990, du Fonds pour l'environnement mondial, destiné à aider les pays en développement à régler les problèmes environnementaux de portée planétaire.

De leur côté, les politiques plus globales liées à l'ALÉNA ne sont pas suffisamment fermes pour pouvoir régler les problèmes environnementaux générés par l'intégration des échanges commerciaux. Par exemple, le budget annuel de la CCE est d'environ 9 millions de dollars américains. Comme son nom l'indique, la Commission a pour mandat d'appuyer la coopération en matière de politiques environnementales entre le Canada, le Mexique et les États-Unis dans un grand nombre de domaines, que ce soit la conservation de la biodiversité, la qualité de l'air, la gestion rationnelle des produits chimiques, le droit et les politiques de l'environnement. Son mandat porte également sur l'étude des liens entre l'environnement et le commerce, même si l'organisation n'entretient aucun lien opérationnel avec un organisme lié à l'ALÉNA (la Commission du libre-échange ou l'un des quelque 30 groupes de travail et comité permanents de l'ALÉNA, dont plus de dix s'occupent de questions liées à l'environnement, comme l'étiquetage des pesticides ou les normes d'émission des automobiles).

Conclusions et prochaines étapes

À bien des égards, les travaux d'évaluation des effets du commerce sur l'environnement semblent mettre en question les méthodes traditionnelles d'élaboration des politiques environnementales. Au lieu d'aborder un problème environnemental et d'en chercher la cause fondamentale, il semble que ces évaluations commencent par définir une cause — que ce soit l'ALÉNA, l'OMC ou la ZLÉA — puis essaient d'établir ses répercussions environnementales. Il n'est pas surprenant que les intervenants demeurent frustrés du manque de progrès ou de découvertes clés dans le cadre de ces travaux. À mesure que les approches sont devenues plus élaborées, en utilisant différents modèles et bases de données, les évaluations environnementales sont elles aussi devenues plus spécialisées, et donc plus opaques.

Étant donné que les évaluations environnementales n'ont pas permis de produire un rapport qualifiant les effets de l'ALÉNA ou de l'Accord sur l'OMC de « bons » ou de « mauvais » pour l'environnement, certains ont suggéré que l'on aborde ces travaux sous un autre angle. Au lieu d'évaluer tout d'abord les effets économiques qu'a eus ou que pourrait avoir un accord commercial sur la qualité ou les politiques de l'environnement, on pourrait commencer par évaluer l'état de l'environnement dans une région ou un milieu donné, puis déterminer dans quelle mesure un accord commercial proposé altérerait l'environnement. Cette approche, qui place « l'environnement en premier », présente certains problèmes d'ordre méthodologique distincts des approches susmentionnées, mais tout aussi inquiétants. (Par exemple, on ne sait toujours pas très bien si, dans le cadre d'une telle approche, il faudrait évaluer la capacité d'absorption ou d'assimilation de la pollution des différents écosystèmes, notamment les effets d'une intensification du commerce sur l'intégrité de ces écosystèmes.) En outre, la question de la causalité (est-ce la multiplication des

échanges qui modifie l'environnement ou d'autres facteurs?) n'est pas plus simple à résoudre dans le cadre de l'approche de « l'environnement en premier ».

Les prochaines étapes des travaux de la CCE incluront précisément une telle approche, afin de compléter les approches plus traditionnelles, à savoir l'analyse sectorielle continue (les travaux de la CCE porteront sur les secteurs de l'agriculture et de l'énergie) et la prise en compte des effets sur l'ensemble de l'économie. Ces travaux semblent avoir atteint un certain niveau de réussite, car les spécialistes reconnaissent aujourd'hui qu'il n'existe pas d'approche, de modèle ou d'ensemble de données unique et « exemplaire » permettant de déterminer les effets du commerce sur l'environnement. De fait, les approches adoptées devraient plutôt s'appuyer sur tous les outils disponibles.

L'utilisation de tous les outils existants permettra de mieux cibler les résultats des travaux d'évaluation. Le défi consistant à garantir la participation du public au processus n'est pas pour autant plus facile à relever. Il faut entreprendre d'autres travaux pour traduire les activités d'évaluation par des politiques publiques : des politiques qui permettront au public de participer à la mise en œuvre des mesures liées à l'ALÉNA, et qui examineront les impacts de la conférence des ministres des pays membres de l'OMC à Doha, ainsi que des négociations en cours à propos de la ZLÉA. Les données dont on dispose indiquent clairement que la société civile suit de beaucoup plus près les travaux d'évaluation et effectue ses propres analyses. Ses membres demeurent sceptiques (à juste titre) quant aux rapports d'évaluation présentés comme des exercices de relations publiques ou lors de la promotion d'un accord proposé, et continueront à participer à l'établissement d'évaluations qui étudient de façon objective et exhaustive les coûts et les avantages du libre-échange.

Annexe – Les principales considérations relatives aux effets environnementaux du libre-échange, issues du Symposium nord-américain sur les liens entre l’environnement et le commerce

À la fin de l’année 2000, la CCE a invité le public à mettre à l’essai une méthode d’évaluation des effets du libre-échange sur l’environnement, qu’elle avait elle-même élaborée. Pour la première fois, des spécialistes du commerce et de l’environnement, des fonctionnaires des ministères de l’Environnement, du Commerce et de l’Industrie, ainsi que d’autres ministères des gouvernements canadien, mexicain et américain, des représentants du secteur privé, des groupes de citoyens, des universitaires et d’autres intervenants se sont rencontrés pour discuter des données dont nous disposons et de celles que nous devons recueillir sur les liens entre le libre-échange et l’évolution de l’environnement nord-américain.

Durant le Symposium nord-américain sur les liens entre l’environnement et le commerce, qui a duré deux jours, les conclusions de documents de recherche originale ont été présentées et ont fait l’objet de discussions. Ces documents et ces discussions marquent une étape importante dans la clarification de la démarche complexe consistant à évaluer les effets du libre-échange sur l’environnement⁵⁰.

L’objet du symposium n’était pas de permettre aux participants de parvenir à un consensus sur tous les sujets abordés. D’ailleurs, un certain nombre de thèmes sous-jacents ont été mis en lumière par les études et les discussions connexes. Les paragraphes ci-dessous résument certaines des considérations clés issues du symposium, et l’appendice qui suit renferme les conclusions de certaines des communications présentées.

1. L’examen des liens entre l’environnement et le commerce devrait permettre d’élaborer des politiques pertinentes. Parallèlement, il faudrait aussi tenir compte des facteurs non liés au commerce qui influent sur l’environnement.

Un grand nombre de spécialistes conviennent que l’évaluation des effets du libre-échange sur l’environnement est un processus complexe, qui en est encore à ses balbutiements si on le compare, par exemple, à l’évaluation des incidences environnementales. Parallèlement, on continue de faire des progrès remarquables dans l’élaboration des méthodes d’évaluation. Les travaux de la CCE ont révélé qu’il n’existait pas de méthode d’évaluation unique ou « exemplaire », et qu’il fallait donc élaborer simultanément différents modèles, approches, indicateurs et moyens d’établir des liens constructifs entre le libre-échange et l’évolution de l’environnement. Les travaux entrepris à ce jour nous ont fourni suffisamment de données empiriques pour établir un lien de causalité entre, d’une part, la libéralisation des échanges et l’expansion du commerce et, d’autre part, les changements touchant la qualité de l’environnement et les politiques environnementales.

Tout en étant conscients de l’importance des accords de libre-échange comme l’ALÉNA (principal sujet d’étude de la CCE, au même titre que d’autres accords comme celui sur l’OMC, issu des négociations du Cycle d’Uruguay), de nombreux observateurs ont indiqué qu’il fallait tenir compte d’autres facteurs économiques directement ou indirectement liés à la libéralisation des échanges : évolution des mouvements d’investissements; lois nationales destinées à attirer les investisseurs; liens dynamiques et indirects, plus complexes, entre le libre-échange, la spécialisation de la production, l’intégration verticale croissante des économies et la concentration des marchés, menant à la création de très grandes entreprises.

⁵⁰ Publié par la CCE en 2002.

2. Les études réalisées à grande échelle (ou « macroétudes »), qui utilisent des données globales, ne sont que partiellement utiles, et ne sont vraiment appropriées que lorsqu'elles sont appuyées par des indicateurs individuels plus ciblés (p. ex., par des analyses propres à une région, à un milieu écologique ou à un secteur).

Les macroétudes qui fournissent des données globales sur l'évolution de l'environnement à l'échelle mondiale, continentale ou nationale révèlent en général que les effets du libre-échange sur l'environnement sont tout au plus négligeables. Ces mesures peuvent être utiles, en particulier aux spécialistes qui examinent les changements touchant l'ensemble de l'économie imputables en partie au libre-échange. Par contre, les mesures globales risquent de masquer d'éventuels impacts sur l'environnement à l'échelle locale ou régionale. Par exemple, les données globales peuvent indiquer qu'à l'échelle de l'Amérique du Nord, le couvert forestier ou les stocks de poisson sont demeurés stables depuis que les politiques de libre-échange ont intensifié l'intégration des marchés, mais de telles conclusions vont sans doute masquer les graves problèmes qu'on observe dans les écosystèmes forestiers locaux (p. ex., les forêts de feuillus néotropicales) ou au sein de certaines espèces de poissons. Par ailleurs, les mesures globales du niveau de pollution atmosphérique peuvent masquer, à l'échelle régionale, de fortes augmentations de cette pollution imputables au libre-échange : c'est le cas dans les régions frontalières, où l'accroissement du transport de marchandises entraîne des pointes de pollution attribuables aux bouchons aux postes frontaliers.

3. Les effets d'échelle générés par l'intensification des échanges de produits posent de graves problèmes pour les infrastructures environnementales et la mise en œuvre des politiques.

L'accroissement de la production, de l'exploitation des ressources, des transports et des besoins énergétiques risque de surcharger, voire de saturer un grand nombre des outils garantissant la protection de l'environnement, en particulier des infrastructures déjà inadéquates. Les évaluations des effets du commerce sur l'environnement déterminent avant tout dans quelle mesure divers facteurs atténuants (gains en efficacité globaux, lien avec le commerce, accélération des innovations technologiques, taux de transfert et de rotation des capitaux, effets compositionnels ou structurels – comme le passage d'économies axées sur la fabrication à des économies de services) peuvent compenser les effets d'échelle. En outre, on essaie d'établir dans quelle mesure la réglementation environnementale peut atténuer les pressions qu'impose le commerce à l'environnement dans certaines régions (p. ex., en raison de l'accroissement du transport). Les analyses effectuées jusqu'à maintenant ont produit des résultats variables, selon le secteur examiné. Par exemple, dans le secteur agricole, elles révèlent que les effets d'échelle générés par la création de grandes entreprises agricoles n'ont pas été compensés par l'adoption de technologies novatrices ou de règlements plus stricts⁵¹. Les analyses de la libéralisation des échanges et de l'expansion du commerce dans le secteur de l'électricité produisent elles aussi des résultats variables : d'une part, on observe une multiplication des transferts de technologies et, d'autre part, les investissements du public et du secteur public dans les programmes d'efficacité énergétique et de conservation de l'énergie ont considérablement diminué – du moins durant la période de transition au cours de laquelle les marchés se sont ouverts à la concurrence.

Il convient de se préoccuper des défaillances d'ordre structurel et de la capacité limitée des intervenants à surveiller et à évaluer les problèmes environnementaux, mais aussi à procéder aux inspections nécessaires, à appliquer la réglementation, à prendre des mesures correctives.

Bien peu d'éléments viennent appuyer la théorie selon laquelle, grâce à l'excédent de revenus généré par la multiplication des échanges, les autorités environnementales auront plus de ressources pour s'attaquer aux effets d'échelle. De fait, il semble que l'ensemble des

⁵¹ CCE (2002a, à paraître), note 41, *supra*.

responsables nationaux de la réglementation soient dépassés par la rapidité de la croissance des échanges et d'autres aspects de la libéralisation (dans le domaine financier autant que dans celui de l'environnement), et soient donc incapables de surveiller efficacement l'évolution des marchés et ses répercussions. Nombreux sont ceux qui craignent que cette situation n'entraîne la disparition de ressources écologiques essentielles (dont la biodiversité) durant cette période de transition, étant donné que les membres de la société attendent de disposer d'autres ressources pour pouvoir remédier aux défaillances du système de réglementation.

4. Le manque de données environnementales de qualité supérieure nuit aux analyses sur les liens entre l'environnement et le commerce.

Les spécialistes des divers indicateurs de la qualité de l'environnement et de sa durabilité s'entendent pour dire que ces indicateurs demeurent moins quantitatifs et plus imprécis que les données relatives à l'économie ou au commerce. On continue à faire des progrès remarquables en ce qui concerne l'élaboration d'indicateurs environnementaux fiables et adaptés aux politiques en vigueur. Mais, parallèlement, les spécialistes de la recherche sur l'environnement, l'économie, les finances et le commerce se plaignent du manque de données locales, régionales ou sectorielles sur l'environnement, dont ils ont pourtant besoin pour établir des liens entre l'évolution de l'économie et celle de l'environnement.

En particulier, les chercheurs souhaitent que l'on redouble d'efforts pour mener à bien les nombreuses initiatives visant à surveiller les principaux indicateurs environnementaux et à présenter des rapports suffisamment détaillés à leur sujet. Selon un certain nombre de participants au symposium, les bénéficiaires de la libéralisation des échanges devraient assumer une plus large part de la tâche consistant à compiler ces données.

5. Les responsables des politiques ne devraient pas sous-estimer l'importance d'une évaluation à la fois transparente et inclusive des liens entre l'environnement et l'économie.

Les politiques commerciales ont toujours été élaborées de façon plutôt opaque, ce qui visait en partie à protéger les négociateurs d'éventuelles demandes spéciales de la part de secteurs susceptibles de subir les effets négatifs du libre-échange. De leur côté, les politiques environnementales s'appuient sur l'engagement du public et la promotion de la protection de l'environnement. Depuis quelque temps, le public s'intéresse davantage aux politiques commerciales, particulièrement dans le contexte de la mondialisation.

L'un des principaux enseignements que l'on peut tirer des travaux de la CCE en matière d'évaluation des effets du commerce sur l'environnement est le suivant : on obtient souvent des résultats plus efficaces lorsque le public participe au processus dès les premières étapes de l'évaluation, et y participe souvent. La transparence du débat relatif aux liens entre l'environnement et le commerce donne inévitablement naissance à des politiques publiques plus efficaces. En permettant au public de participer de façon constructive aux évaluations des effets du commerce sur l'environnement, la CCE confirme que la société civile souhaite à tout prix examiner les problèmes de nature commerciale qui influent sur l'évolution de son environnement.

6. L'intégration des politiques demeure limitée.

Malgré les progrès remarquables que l'on continue de réaliser dans l'évaluation des effets du libre-échange sur l'environnement, on dispose toujours de données insuffisantes confirmant l'intégration des politiques commerciales et environnementales à la suite de ces évaluations. Jusqu'à maintenant, la multiplication des échanges ne s'est pas accompagnée d'une évolution comparable des politiques de protection de l'environnement. Dans certains cas, des données attestant le contraire (notamment le fait que les dépenses affectées à l'environnement ont diminué durant le processus de libéralisation des échanges) n'ont fait qu'amplifier le stress environnemental. C'est ce qu'on observe dans des cas précis, par exemple lors de

l'augmentation absolue des effets d'échelle ou des retards d'investissements dans l'infrastructure, mais aussi en matière de surveillance et d'application de la réglementation. L'un des défis les plus importants que doivent relever les participants au débat sur les liens entre l'environnement et le commerce consiste à créer des possibilités d'intégration des politiques.