

Faits saillants de la réunion sur l'évaluation des effets environnementaux de la libéralisation du commerce

Commission de coopération environnementale 17 et 18 janvier 2002 Montréal, Canada

La Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord a accueilli une réunion d'experts, de représentants des gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis, ainsi que de représentants d'organisations intergouvernementales et d'autres organisations, pour examiner des questions relatives à l'« Évaluation de l'état de l'environnement dans le contexte de l'intégration des marchés en Amérique du Nord ». La présente note résume les faits saillants de la réunion, tenue les 17 et 18 janvier 2002, à Montréal. Toutes les communications présentées pendant la réunion sont disponibles sur le site Web de la CCE, à l'adresse suivante : <<http://www.cec.org/calendar/details/index.cfm?varlan=français&ID=1701>>.

Le Secrétariat de la CCE a présenté un aperçu de l'essentiel de ses travaux passés et présents relatifs à l'évaluation des effets environnementaux de la libéralisation du commerce. Depuis 1994, la CCE a concentré son attention sur des questions d'ordre méthodologique ainsi que sur des études rétrospectives (ou *ex post*) des répercussions environnementales de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Ce travail a été étayé par un nombre croissant d'études consacrées à des secteurs particuliers. (Au début de 2002, la CCE a publié la version finale de 13 études sectorielles portant notamment sur les répercussions environnementales de l'ALÉNA dans les secteurs de la foresterie, du transport de déchets dangereux, des pêches et du commerce des services¹.)

À compter de 2002, le travail de la CCE s'élargira considérablement, avec des évaluations tant rétrospectives que prospectives. Les évaluations prospectives (ou *ex ante*) s'appuieront sur les enseignements tirés du travail relatif aux nouvelles tendances. Le travail de la CCE portera non seulement sur les effets observés de l'ALÉNA, mais aussi sur les effets environnementaux des engagements actuels et proposés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ainsi que sur les répercussions possibles de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA).

Après une décennie entière d'expérience dans le domaine des études environnementales, il est apparu utile de commencer par poser cinq questions :

- **Méthodes** : De « meilleures pratiques » se sont-elles dégagées des évaluations ou études environnementales? Devrait-on consacrer plus de temps aux questions de méthode, et s'attacher par exemple à perfectionner le Cadre d'analyse de la CCE², ou est-il préférable de faire porter les efforts sur l'apprentissage par la pratique?
- **Choix du moment** : Quand doit-on procéder à l'évaluation des répercussions des accords commerciaux : avant la conclusion de l'accord, à mi-parcours dans les négociations, après l'entrée en vigueur de l'accord? La question du choix du moment détermine, de multiples

¹ Commission de coopération environnementale. 2002. *Les effets environnementaux du libre-échange*. Montréal.

² Commission de coopération environnementale. 1999. *Cadre d'analyse pour l'évaluation des répercussions environnementales de l'ALÉNA*. Montréal.

façons, le but de l'évaluation environnementale. À l'heure actuelle, les évaluations sont soit des études *ex ante*, soit des études *ex post*. L'idéal serait de réaliser les deux types d'étude : cela permettrait non seulement de donner plus de poids aux résultats, mais aussi de tirer des enseignements plus valables et de mieux intégrer les politiques. Toutefois, le manque de ressources oblige à choisir entre les deux types d'étude.

- **Portée** : Les évaluations portent sur des accords particuliers, comme l'ALÉNA ou les accords de l'OMC. Quelles sont les contraintes associées au fait que l'on essaie de cerner les effets environnementaux d'accords commerciaux particuliers?
- **Coopération** : Le Canada et les États-Unis continuent de réaliser des évaluations et des études des effets environnementaux du libre-échange. Le Mexique s'attache à examiner, plus généralement, les répercussions environnementales des réformes en matière de politiques économiques. Existe-t-il des possibilités de renforcer la coopération entre les partenaires de l'ALÉNA dans de telles évaluations?
- **Enseignements concernant les politiques** : Au bout du compte, les évaluations environnementales ont à voir avec l'intégration des politiques environnementales et commerciales. En pratique, cette intégration reste déficiente. Y a-t-il des moyens de renforcer l'intégration des politiques?

Nouvelles tendances au chapitre des liens entre le commerce et l'environnement

La professeure Sylvia Ostry, de l'Université de Toronto, a imputé les références à l'environnement dans la Déclaration de Doha (Troisième réunion ministérielle de l'OMC) à des pressions exercées par les organisations non gouvernementales (ONG) et le milieu universitaire. Contrairement à un point de vue largement répandu, la réunion de Doha, tenue à la fin de 2001, n'a pas été un échec. Cependant, l'OMC reste une institution fragile, surtout du point de vue de sa crédibilité au sein du public. Nombre de gouvernements et de grandes sociétés se sont tournés vers les initiatives commerciales bilatérales ou régionales, ou à plus petite échelle, considérées comme une solution de rechange au processus de l'OMC qui, lui, est graduel, lent et grand consommateur de ressources. De fait, la communauté des affaires privilégie de plus en plus les négociations régionales (comme celles relatives à la ZLÉA) et les accords bilatéraux pour introduire de nouveaux enjeux tels que les droits de propriété intellectuelle, le commerce de services, les investissements et la mobilité financière. L'accroissement du nombre de ces accords commerciaux confirme cette tendance.

L'interprétation de la Déclaration de Doha est floue : on peut y voir à peu près ce que l'on veut. Cependant, certains points sont sans équivoque : la division Nord-Sud existe toujours; les mécanismes de règlement des différends de l'OMC restent les plus puissants dans le droit international, la démarche legaliste en matière de renforcement des institutions occupe une place minimale.

Les pays en développement, qui représentent 80 % de l'ensemble des membres de l'OMC, constituent une force motrice au sein de l'OMC, comme le montre la place importante du développement dans le programme d'action de Doha. L'expression « développement durable » revient tout au long de la déclaration, principalement par le biais de références au renforcement des capacités et au transfert de technologies (bien que ces notions ne soient généralement pas définies). En revanche, la bonne gestion et les réformes institutionnelles ont été ignorées à Doha.

La professeure Ostry a souligné trois enseignements qui peuvent être tirés de Doha : (i) les questions relatives aux pays en développement restent au centre de l'attention; (ii) les manifestations publiques contre l'OMC sont terminées; (iii) l'occasion est offerte aux activistes de se mobiliser sur les questions morales. Sylvia Ostry a conclu en soulignant que les recherches doivent se poursuivre à la fois sur la question de la privatisation du programme d'action relatif aux échanges commerciaux (modes d'investissement des sociétés multinationales) et sur celle du changement dans la nature du gouvernement d'entreprise.

Le professeur Konrad Von Moltke, de l'Institut international du développement durable (IIDD), a souligné que les évaluations environnementales effectuées initialement dans le cadre de l'ALÉNA, après la menace d'un litige environnemental, sont maintenant acceptées comme faisant partie intégrante du programme d'action international relatif aux échanges commerciaux. La Déclaration de Doha met en lumière l'importance des évaluations des effets des accords commerciaux sur l'environnement.

Il est clair, toutefois, que l'OMC n'a ni le mandat ni les compétences pour entreprendre de telles évaluations. En général, les environnementalistes et les spécialistes des questions commerciales abordent la question des changements en matière de politiques selon des perspectives diamétralement opposées : les experts en commerce sont des « vendeurs en gros », tandis que les environnementalistes sont des « détaillants ». Les environnementalistes abordent la question environnementale en la découpant en éléments d'analyse, tels que la perte de biodiversité, la pollution marine, le changement climatique et l'appauvrissement de la couche d'ozone. Cette fragmentation peut conduire à des diagnostics erronés.

Parlant du futur programme d'action en matière d'échanges commerciaux, le professeur Von Moltke a souligné que les hypothèses relatives à l'avantage comparatif, qui s'appliquent au commerce des biens, ne peuvent pas être extrapolées au commerce des services, ou à la libéralisation des investissements au titre de la réforme des politiques commerciales. Nombre des défis qui se posent dans l'élaboration d'accords relatifs au commerce de biens prennent de l'ampleur lorsqu'il est question de commerce de services. Le professeur Von Moltke a cité comme exemples l'élargissement des disciplines et l'incorporation de nouvelles disciplines relatives aux droits de propriété intellectuelle et à la concurrence.

En ce qui concerne les prochaines étapes dans les évaluations environnementales, le professeur Von Moltke a formulé trois recommandations : (i) obtenir le plus possible en utilisant les outils déjà disponibles; (ii) se concentrer sur les études sectorielles; (iii) partager les connaissances spécialisées. Un véritable partage des connaissances entre experts et responsables de l'évaluation des répercussions du commerce sur l'environnement permet une meilleure compréhension des enjeux et une communication plus efficace des enseignements aux décideurs. Le renforcement des connaissances devrait ainsi conduire à de meilleures politiques.

Débat

Le débat a porté principalement sur les possibilités de renforcer la cohérence entre les politiques commerciales et les politiques environnementales. Il a été souligné que les évaluations environnementales combinent différentes disciplines et que, partant, elles offrent une occasion, en principe, de renforcer la cohérence des politiques.

Une grande attention continue d'être accordée aux méthodes d'évaluation. Les participants se sont entendus, en général, pour reconnaître qu'aucun modèle d'évaluation environnementale supérieur aux autres ne s'est imposé et que la CCE devrait cesser de se concentrer sur les

questions de méthode. Il est préférable d'utiliser tous les outils et toutes les données disponibles, et de chercher notamment des moyens de combiner les enseignements tirés des études *ex ante* et *ex post*.

On a fait remarquer que le ciblage actuel des études environnementales, tant rétroactives que prospectives, risque de transformer les considérations environnementales en accessoire dans les politiques commerciales. Un participant a suggéré que l'on procède à une évaluation « d'abord environnementale », dans laquelle les conditions environnementales traceraient les limites à l'intérieur desquelles l'activité commerciale pourrait être pratiquée de façon durable.

Enfin, il a été souligné que, en vertu de la Déclaration de Doha, le Comité du commerce et de l'environnement et le Comité du commerce et du développement, de l'OMC, ont respectivement pour mandat de surveiller — et non pas d'évaluer — les nouvelles négociations relatives au commerce et au développement, ou au développement durable.

La situation actuelle en ce qui a trait à l'évaluation des effets du commerce sur l'environnement

Kevin Gallagher, de la Tufts University, a résumé quelques-unes des démarches fondamentales utilisées dans les principales études environnementales réalisées en Amérique du Nord. Depuis la fin des années 1990, le Canada et les États-Unis exigent des études pour les principaux accords commerciaux en cours de négociation. Avec le temps, ces études sont devenues de plus en plus complexes. Comparativement aux études antérieures, elles font appel à des techniques quantitatives et qualitatives rigoureuses pour mesurer les répercussions environnementales effectives ou potentielles d'un accord commercial. De plus, ces évaluations accordent une place importante à la participation du public au processus de prise de décisions touchant le commerce.

Malgré les progrès accomplis à ce jour, les études environnementales sont encore à un stade embryonnaire. Kevin Gallagher a souligné quatre obstacles : (i) pour les accords commerciaux qui entraînent des changements économiques relativement minimes (surtout lorsque les changements sont mesurés à une échelle globale), on prête peu d'attention à l'analyse des coûts environnementaux marginaux. Cependant, lorsque ces effets sont décomposés par région, secteur ou milieu écologique, les répercussions peuvent être importantes; (ii) pour les accords commerciaux dont on prévoit que les répercussions toucheront l'ensemble de l'économie, le gros de l'évaluation est fondé sur des estimations obtenues par des techniques de modélisation économique controversées; (iii) les études environnementales basées sur des estimations obtenues à partir de modèles économiques seront aussi valables que les prévisions du modèle économique; (iv) nombre de questions environnementales ne se prêtent pas à une analyse quantitative et sont par conséquent largement ignorées dans le processus d'examen environnemental.

Les études environnementales peuvent être renforcées de quatre façons : a) On peut élargir la portée des études afin de tenir compte des cibles mouvantes. À cet égard, il existe un instrument utile, qui découle du travail portant sur l'avenir de l'environnement et les tendances, à savoir l'utilisation de scénarios contrastants. En ce qui concerne la portée de telles études, une question reste entière : comment prendre en compte les répercussions extra-territoriales dans les études nationales? b) Les connaissances dégagées des études *ex ante* et *ex post* devraient être combinées de manière à nous permettre de faire fond sur une variété de méthodes pour estimer les répercussions des accords commerciaux. Dans le cas des accords susceptibles d'avoir des effets importants sur l'ensemble de l'économie, plutôt que de fonder leurs analyses sur les seuls modèles d'équilibre général calculable (EGC), les responsables des études environnementales

devraient avoir recours à des modèles d'équilibre partiel, plus simples et plus transparents, à des analyses intrants-extrants et à d'autres techniques pour cerner les effets primaires et secondaires d'un projet d'accord. c) Il convient d'élargir l'éventail de variables environnementales évaluées. Dans le cas où il est tout simplement impossible de prendre en compte des estimations *ex ante* de paramètres environnementaux, il devient important d'utiliser des analyses *ex post*, quantitatives et qualitatives, pour combler ces lacunes. d) Enfin, il convient de renforcer les niveaux actuels de participation des entités intergouvernementales et du public. Par exemple, il serait bon d'incorporer un mécanisme de rétroaction et de faire en sorte que la version finale de l'étude mette en évidence la contribution du public en indiquant dans quelle mesure il en a été tenu compte.

Michael Ferrantino de l'*US International Trade Commission* (USITC, Commission du commerce international des États-Unis) a répondu à l'exposé de Monsieur Gallagher en concentrant ses remarques sur l'utilité des modèles EGC utilisés dans les études environnementales. Les modèles économiques employés dans les études environnementales ont tendance à être transparents, surtout si les hypothèses de base et les intuitions sous-jacentes sont présentées explicitement. Les modèles dans lesquels la chaîne causale est clairement indiquée (à savoir, « comment le modèle vous fait passer de la politique commerciale à la qualité de l'air et de l'eau ») suscitent un haut degré de confiance chez les décideurs. Les modèles d'équilibre partiel permettent aux économistes de représenter les activités commerciales en termes de prix et de quantités, mais pas en termes de rétroaction ou de relations entre industries (comment les industries achètent et vendent entre elles). Les modèles intrants-extrants (I-E) sont utiles pour l'analyse des relations entre industries et font partie de la modélisation EGC, mais ils ne prennent pas en compte les changements dans les prix, les tarifs et les contingents. En comparaison, les modèles EGC permettent aux économistes d'évaluer les effets du commerce sur les relations entre industries, les relations entre secteurs et les prix relatifs.

Michael Ferrantino a reconnu que le choix du modèle à utiliser dans une étude environnementale dépend du problème que l'on entend examiner. Il convient de mettre en balance la compréhension du problème que l'on retirera et le coût de l'information, la disponibilité des données, etc., qui sont liés à l'exploitation des modèles. Cependant, les modèles EGC sont appropriés lorsque l'on cherche à comprendre des questions de portée générale, telles que les effets d'un accord commercial sur le produit intérieur brut (PIB) ou sur les prix à la consommation. Les modèles d'équilibre partiel permettent une décomposition plus poussée et une analyse plus détaillée.

Claudia Schatan, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), a souligné que la capacité des études environnementales d'évaluer les répercussions des accords commerciaux est différente au Mexique parce que : a) les hypothèses relatives à une concurrence parfaite sont moins réalistes pour le Mexique que pour ses partenaires au sein de l'ALÉNA; b) certains effets environnementaux peuvent être plus importants au Mexique; c) les répercussions positives d'une coopération accrue sont plus nombreuses au Mexique, dans des domaines tels que le transfert de technologies propres; d) la contribution accrue du public au sein des collectivités et des ONG a relativement plus de poids depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, et il convient d'en tenir compte; e) les répercussions de l'ALÉNA et de la libéralisation du commerce sur la répartition du revenu par habitant sont plus prononcées au Mexique et la pauvreté pose des défis différents aux décideurs; f) la tendance à la surexploitation des ressources naturelles est plus importante au Mexique que dans les autres pays signataires de l'ALÉNA. Les outils économiques actuels ne permettent pas d'établir un lien clair entre les phénomènes économiques (comme le libre-échange) et les répercussions environnementales. En conséquence, il est important de faire appel à des démarches multidisciplinaires pour évaluer les répercussions environnementales.

Débat

Divers problèmes concernant les évaluations actuelles ont été soulevés pendant le débat, notamment le problème permanent que constitue la difficulté d'isoler les effets d'accords commerciaux particuliers (p. ex., l'ALÉNA, l'OMC, les changements dans les politiques économiques nationales). Les participants ont souligné l'importance d'inclure la libéralisation du commerce dans un « train de mesures » plus vaste qui comprend également les changements dans la politique monétaire, la politique budgétaire et la politique relative aux investissements. Ils ont également mis en lumière la nécessité de regarder au-delà de l'économie internationale et de tenir compte des politiques environnementales nationales. Par exemple, depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le Canada est aux prises avec ce que l'un des commentateurs a appelé un « regulatory chill », une sorte de refroidissement dans ses fonctions de réglementation tant au palier fédéral qu'au palier provincial, qui se traduit par une « sous-enchère ». Ce phénomène n'avait pas été prévu dans les études *ex ante*. Il a également été fait mention du chapitre 11 de l'ALÉNA, qui aurait entraîné des changements imprévus dans les réglementations environnementales nationales. La prise en compte de facteurs plus généraux, tels que la structure globale de l'économie et des moteurs de changement comme les changements démographiques et technologiques ou les changements dans les politiques gouvernementales, permettrait également de mieux comprendre l'ampleur et la signification des réponses fournies par divers modèles. Malgré l'existence de lacunes en matière d'information et de données, un participant a suggéré que le Mexique devrait entreprendre une étude des effets du commerce sur l'environnement. L'accent devrait être mis sur les répercussions du commerce sur la biodiversité, la diversité génétique et la pollution atmosphérique. L'importance des études sectorielles a été soulignée. Ces études permettent en effet « une maîtrise suffisante des variables pour dégager des facteurs de causalité », ce qui facilite l'analyse des répercussions environnementales des changements économiques. Les participants sont parvenus à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de trouver une démarche « parfaite » pour réaliser des études environnementales. Cependant, les modèles économiques sont utiles et aident à faire en sorte que les préoccupations environnementales reçoivent une attention appropriée pendant les négociations commerciales.

Évaluation aux échelons national et international

Canada : Jaye Shuttleworth, du gouvernement du Canada, a présenté le *Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales*, qui a été élaboré par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et publié en 2001. Le travail a commencé au début de 1999 en vue de la rencontre de Seattle, le Canada ayant alors entrepris d'évaluer les répercussions environnementales nationales d'un nouveau cycle de négociations commerciales dans le cadre de l'OMC. En novembre 1999, conformément à l'engagement qu'il avait pris, le Canada a publié un document intitulé *Analyse rétrospective de l'examen environnemental du Canada de 1994 : négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay*. Après la publication de ce document, le travail a commencé sur le cadre d'évaluation environnementale pour les négociations de l'OMC. La démarche a ensuite été élargie afin de permettre l'application de la méthode aux négociations commerciales bilatérales, régionales et multilatérales.

Les objectifs clés des politiques canadiennes en matière d'évaluation environnementale sont les suivants : (i) aider les négociateurs canadiens à intégrer la dimension environnementale dans le processus de négociation, en leur fournissant des informations sur les effets environnementaux de l'accord proposé; (ii) répondre aux inquiétudes du public, en montrant comment les facteurs environnementaux sont pris en compte dans les négociations commerciales. La conduite d'une évaluation environnementale de négociations commerciales comporte les étapes suivantes :

préparation d'une évaluation environnementale initiale; préparation d'une évaluation environnementale préliminaire (qui sera communiquée au début des négociations); préparation d'un rapport d'évaluation environnementale finale (qui sera communiqué à la conclusion des négociations commerciales).

Les futures études posent, notamment, les défis suivants : (i) nécessité d'ajuster les méthodes; (ii) ressources et données limitées; (iii) défi permanent de l'évaluation de politiques par opposition à l'évaluation de projets; (iv) problèmes de la relation causale et de la corrélation (comme il est mentionné ci-dessus, comment distinguer entre les changements environnementaux liés au commerce et ceux qui découlent de changements dans d'autres éléments moteurs de l'économie?); (v) choix du moment approprié. Lorsque des négociations sont en cours, il est impossible de publier les résultats d'une étude environnementale, car seuls les négociateurs peuvent les utiliser. Des défis supplémentaires se posent donc : (vi) clarté des objectifs des études; (vii) problèmes de souveraineté; (viii) communications entre les responsables de différents ministères (Commerce, Environnement et Développement durable).

États-Unis : Alice Mattice, du bureau de l'*US Trade Representative* (USTR, Représentant au commerce des États-Unis), a présenté un aperçu général des exigences américaines en matière d'évaluation environnementale. En vertu d'un décret émis en novembre 1999, les accords commerciaux importants doivent être assortis d'une évaluation environnementale. En 2000, l'USTR a mis en place un processus inter-organismes qui prévoyait notamment une participation du public par le biais de mécanismes officiels et non officiels, en vue d'élaborer des lignes directrices. Ces lignes directrices ont été établies à la fin de cette même année, puis réaffirmées par l'administration Bush en mars 2001. L'USTR, l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement) et le ministère de l'Intérieur ont alors entrepris un examen officiel des lignes directrices.

À ce jour, des études environnementales ont été menées pour les ententes commerciales suivantes : Jordanie, Chili/États-Unis, Singapour, OMC, Doha et ALÉNA. L'engagement pris par le gouvernement de publier une version préliminaire de l'étude à mi-parcours pendant les négociations s'est révélé utile pour encourager le public à participer. Comme le Canada, les États-Unis font face au problème du choix du moment approprié pour la publication des résultats. Pour des raisons de confidentialité, un rapport d'étude ou d'évaluation environnementale ne sera probablement pas publié avant la conclusion des négociations. Ce problème du moment de la publication des résultats a des répercussions au sein de la société civile. Par ailleurs, la question de savoir s'il convient de mettre l'accent sur les changements tarifaires ou sur les problèmes non tarifaires — comme les subventions — est toujours à l'étude. On a constaté qu'une étude environnementale écrite constitue un outil important dans le dossier commerce-environnement, mais que c'est loin d'être le seul. L'EPA prépare actuellement un rapport sur l'état de l'environnement qui servira d'étude de référence.

Mexique : José Carlos Fernández, de l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie), a expliqué que, jusqu'à très récemment, le mandat de l'INE concernait avant tout l'élaboration de politiques et la réglementation. L'évaluation environnementale des accords commerciaux n'est pas officiellement ou légalement obligatoire au Mexique. Toutefois, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) comporte une disposition qui rend obligatoire la présentation d'un « énoncé d'impact environnemental ». Le Mexique a renforcé ses capacités en ce qui concerne l'information environnementale, mais il se heurte encore à des difficultés aux chapitres des méthodes et de l'information.

L'INE a deux autres mandats qui vont au-delà de la question du commerce et des services, à savoir l'étude du lien entre le commerce et la biosécurité, notamment en ce qui concerne le maïs, et l'accès aux ressources génétiques. Ces questions sont examinées dans le contexte de la compatibilité des réglementations, qui est directement lié aux questions de propriété intellectuelle et d'échanges commerciaux, ainsi que dans le contexte des préoccupations en matière d'environnement et de développement inscrites dans la Convention sur la diversité biologique. Cela permet d'aborder la question commerciale sous une perspective environnementale qui va au-delà de la simple mesure des répercussions environnementales d'un accroissement des échanges de biens et de services. Enfin, l'INE travaille sur des études sectorielles dans le contexte des changements dans les politiques économiques.

Débat

Paul Faeth, du *World Resources Institute* (WRI, Institut des ressources mondiales), a souligné que la relation entre la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCCC) et le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) — deux groupes d'experts indépendants — offre le meilleur modèle de la façon dont les études des répercussions du commerce sur l'environnement devraient être structurées. Le GIEC a résolu un grand nombre des problèmes auxquels les spécialistes des relations entre le commerce et l'environnement se heurtent encore. Par exemple, il a établi des valeurs de référence globales pour évaluer les effets environnementaux. En outre, les diverses entités chargées de prendre des décisions dans le cadre de la CCCC fonctionnent avec une ouverture extraordinaire, ce qui favorise une forte participation des différents pays et secteurs. La collaboration entre le milieu des affaires et les organisations non gouvernementales est également exceptionnelle dans le contexte des débats sur les liens entre le commerce et l'environnement (p. ex., le projet conjoint entre BP, Shell et le WRI). Enfin, il serait préférable de consacrer plus d'énergie à la résolution des problèmes relatifs aux liens entre le commerce et l'environnement, et moins aux débats.

Les participants ont insisté sur l'importance de la participation de la société civile au processus d'évaluation environnementale ainsi que sur la nécessité d'un processus ouvert. Les évaluations environnementales fondées uniquement sur des évaluations techniques ou scientifiques ne sont plus valables. La question de savoir si les Parties sont disposées à élargir les études environnementales afin de permettre l'évaluation des répercussions environnementales à l'extérieur du territoire national constitue un problème important qui n'a pas encore été résolu. Il a été souligné que la hiérarchie politique des diverses priorités doit être prise en compte lorsque l'on parle d'études environnementales : les politiques relatives au commerce international et à l'économie sont toujours en première place dans le programme d'action politique, alors que la protection de l'environnement reste à la traîne. Enfin, il a été conclu que les institutions environnementales peuvent tirer des enseignements des accords commerciaux, en ce qui a trait à leur spécificité et à leurs puissants mécanismes d'application.

Libéralisation du secteur nord-américain de l'énergie : électricité et environnement

La CCE a présenté un aperçu de ses travaux sur les liens entre le secteur de l'électricité et l'environnement dans le cadre du processus prévu à l'article 13 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Pour de plus amples renseignements sur ces travaux, prière de consulter le site Web de la CCE, à l'adresse suivante : http://www.cec.org/programs_projects/other_initiatives/electricity/index.cfm?varlan=français.

Les participants se sont penchés, notamment, sur le lien important entre les modes d'investissement et les effets environnementaux. Compte tenu de la libéralisation d'un grand nombre de marchés nord-américains de l'électricité et de l'intégration croissante des marchés, il importe, dans les évaluations environnementales, d'examiner les modes probables d'investissement ainsi que les changements dans les courants d'échange afin de pouvoir anticiper les changements dans la qualité de l'environnement.

Libéralisation du secteur agricole

Sarah Richardson a fait remarquer que le paragraphe 10(6) de l'ANACDE prévoit que la coopération se fera «en examinant constamment» les effets environnementaux de l'ALÉNA. Dans la mise en œuvre de ce mandat, au cours des premières années, la CCE a mis sur pied un groupe multidisciplinaire chargé d'étudier les processus par lesquels les échanges commerciaux, les investissements, l'organisation institutionnelle et d'autres facteurs influent sur l'environnement. Ce travail a conduit à l'élaboration du *Cadre d'analyse* de la CCE, publié en 1999. Ce cadre visait initialement à faciliter les évaluations qualitatives, étant entendu que des mesures quantitatives devaient être utilisées dans certains cas. D'autres techniques issues des sciences sociales étaient employées, comme les entrevues, les études empiriques basées sur des chiffres réels et sur les flux commerciaux, les réunions publiques.

Le professeur Ford Runge, de l'University of Minnesota, a décomposé les études environnementales en trois étapes : description, prévision et prescription. La deuxième étape est particulièrement complexe parce que les effets économiques de la libéralisation du commerce se font sentir sur des cibles mouvantes. Étant donné que les prescriptions en matière de politiques sont fondées sur les prévisions, il est évident qu'il faut faire très attention lorsque l'on établit des prévisions. C'est pourquoi il est important que les analystes connaissent bien le secteur étudié. Enfin, le professeur Runge a souligné les dangers d'une démarche trop étroite, et est même allé jusqu'à recommander que les analystes établissent deux démarches, pour ensuite utiliser la meilleure.

Glenn Fox a offert trois types de conseils pour mener une analyse valable. Tout d'abord, le choix de la méthode devrait dépendre de l'enjeu de l'analyse – par exemple, les modèles économiques, les points de vue d'experts, les résultats tirés de la documentation, les données sur le commerce, les données environnementales concernant l'industrie, la lecture technique du texte d'un accord, la connaissance de l'industrie sont autant d'instruments à la disposition de l'analyste. Ensuite, il convient de mener à la fois des analyses *ex ante* et *ex post*. Enfin, l'examen des données et des résultats peut ressembler à une chasse au trésor.

Chantal Line Carpentier, du Secrétariat de la CCE, a expliqué que le but de l'étude de la CCE (<http://www.cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?varlan=english&ID=635>) n'était pas de renforcer la capacité de prévision, mais plutôt d'améliorer la qualité des évaluations *ex ante* et *ex post*. Il est difficile d'imputer des changements particuliers à l'ALÉNA parce que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) relatif à la création de l'OMC est entré en vigueur en 1995 et le Mexique s'est joint à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1994. Les prévisions *ex ante* concernant les effets comparatifs de l'ALÉNA sur les secteurs agricoles canadien, mexicain et américain allaient en général dans la bonne direction, pour les grandes catégories de denrées, mais elles avaient rarement la bonne ampleur. Par exemple, il était prévu que l'accroissement des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis serait faible, alors qu'il s'est révélé très important, surtout en ce qui concerne les aliments transformés et les denrées en vrac.

La baisse des coûts du transport a eu un impact important sur les échanges commerciaux entre les pays de l'ALÉNA, que l'on n'avait pas prévu. La transformation des aliments dans le secteur agricole a été le secteur le plus touché. Cependant, les biens intermédiaires et différenciés sont agrégés dans la plupart des modèles et il était impossible de prévoir cette tendance. Les prévisions de revenus et de prix sont généralement surestimées et certains courants d'échanges n'ont pas été anticipés. Les analyses *ex ante* basées sur des prévisions de prix des denrées (données de référence) avaient prévu des réductions dans les transferts gouvernementaux visant à soutenir les revenus des agriculteurs en raison de l'augmentation des prix. Toutefois, les prix de la plupart des denrées ont baissé depuis la période 1993–1995, ce qui s'est traduit par un transfert accru vers les agriculteurs. Les gouvernements n'ont pas été les seuls à se tromper dans leurs estimations; l'industrie a également fait fausse route. En général, la production agricole en Amérique du Nord n'a pas augmenté; il y a simplement eu un déplacement de l'Europe vers l'Amérique du Nord, en particulier dans le secteur de l'élevage, qui s'est accompagné d'une concentration économique et géographique.

Le secteur agricole est une industrie primaire; en conséquence, l'effet de revenu ne se fait pas nécessairement sentir. Les modèles *ex ante* sont utiles pour déterminer où les effets se feront le plus sentir afin de cibler les efforts dans ces domaines. À cet égard, une coopération avec le GIEC pourrait se révéler fructueuse, étant donné son évaluation des modèles bioéconomiques (qui lient les modèles biophysiques et les modèles économiques) à l'échelle de la planète. Par ailleurs, compte tenu des externalités actuelles dans le secteur agricole, si la libéralisation du commerce est nécessaire pour assurer un commerce durable, elle n'en est pas pour autant suffisante.

Madame Carpentier a expliqué qu'il convient de poursuivre les recherches dans les domaines suivants : a) l'investissement étranger direct (IED) et son lien avec le commerce; b) la concentration de la production agricole et son effet à la fois sur la concurrence et sur la biodiversité; c) la transformation des aliments, le transport, le climat et les espèces envahissantes, de même que les liens entre ces facteurs.

Bruce Jenkins, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, a répondu à l'exposé de Madame Carpentier en expliquant que les analyses *ex ante* sont basées sur des hypothèses *ceteris paribus* et que, partant, elles sont beaucoup moins complexes que les analyses *ex post*, dans lesquelles on tente de démêler les effets d'un accord commercial d'autres effets liés au marché et aux politiques. Il a souligné la nécessité d'incorporer le plus d'information possible dans l'analyse, notamment en ce qui concerne les changements dans les politiques monétaires et budgétaires, ainsi que les changements dans la réglementation environnementale. Étant donné que les résultats sont ambigus, une analyse empirique, *a priori*, s'impose au niveau du secteur. En conséquence, il est utile de disposer d'une série de différents types de modèles utilisés en parallèle pour évaluer complètement les répercussions de la libéralisation du commerce. Il a cité à titre d'exemples les prévisions pour les élasticités de référence, à moyen terme, les modèles au niveau de l'exploitation pour prévoir les changements à ce niveau, les modèles intrants–extrants pour évaluer les répercussions macroéconomiques aux niveaux primaire et secondaire dans le secteur agricole. L'utilisation interactive de divers types de modèles a permis d'établir le panorama global nécessaire pour évaluer la ZLÉA. Selon le rapport, les gouvernements auraient besoin de renforcer leur capacité d'analyse pour les évaluations environnementales et ils devraient utiliser les meilleurs modèles qui prennent en compte les changements dans l'utilisation des sols. Monsieur Jenkins a ensuite présenté le Programme national d'analyse et de compte rendu de la santé agroenvironnementale, qui pourrait aider la CCE à intégrer la capacité de modélisation et d'analyse des relations entre l'environnement et l'économie, car il établit un lien entre les modèles relatifs aux politiques et les modèles biophysiques.

Michael Brody, de l'EPA, a recommandé que les évaluations fassent fond sur les méthodes adoptées par la CCE dans son projet intitulé « Nouvelles tendances dans le domaine de l'environnement en Amérique du Nord ». Ces méthodes comprennent des scénarios, des modèles et des enquêtes. Une façon d'aborder les effets environnementaux consiste à examiner des scénarios contre-factuels et à se poser, par exemple, la question suivante : quel serait l'impact de l'agriculture en l'absence d'échanges commerciaux?

Les facteurs qui influent sur la demande de produits agricoles sont nombreux et la plupart de ces facteurs ne sont pas pris en compte dans les modèles. C'est le cas, par exemple, des habitudes des consommateurs et d'autres incertitudes au sujet de la demande future. D'autres contraintes qui s'exercent sur l'agriculture (p. ex., pénurie d'eau, changement climatique, innovations technologiques, biodiversité, composante géographique) peuvent aussi être liées à des facteurs géographiques. Michael Brody a expliqué que le commerce ne devrait pas être examiné isolément, sans tenir compte des autres facteurs. Les modèles des échanges commerciaux sont utiles en ce sens qu'ils donnent une idée de l'impact des changements dans les prix sur l'environnement. Cependant, le défi est de suivre la véritable évolution, plutôt que de s'attacher à l'évolution prévue par les modèles, et de réagir aux changements en exerçant une surveillance et en élaborant plusieurs solutions possibles en matière de politiques.

Débat

Plusieurs participants ont souligné les répercussions environnementales de divers facteurs non liés aux échanges commerciaux, comme les chocs soudains sur les prix ou les marchés, les changements dans les goûts des consommateurs, la divulgation de nouvelles preuves scientifiques et d'autres facteurs impossibles à prévoir dans les modèles. À titre d'exemple, il a été signalé que tous les modèles commerciaux *ex ante* avaient été incapables de prévoir la crise financière asiatique, alors que cet événement a eu plus de répercussions sur les prix relatifs que l'ALÉNA ou d'autres accords commerciaux. L'importance particulière de la participation du public, lorsqu'il est question d'incertitude, a été mise en lumière. Le fait que les modélisateurs apprennent de leurs modèles a aussi été mentionné, ainsi que la question de savoir si des efforts étaient déployés pour établir un lien entre les analyses économiques et les analyses environnementales par le biais de modèles bioéconomiques. D'autres raisons de l'incapacité des modèles à fournir des prévisions valables ont été avancées : a) les modèles reflètent la situation qui caractérise le marché et les politiques au moment de leur conception, ainsi que les idées qui président aux négociations commerciales; b) dans le cas particulier du maïs mexicain, les prix se sont alignés sur les prix des marchés internationaux en moins de trois ans, alors que les négociateurs de l'ALÉNA prévoyaient une période de quinze ans, et les chocs soudains sur les prix sont difficiles à modéliser.

Agriculture et biodiversité

Scott Vaughan et Hans Herrmann, de la CCE, ont présenté un bref aperçu de la relation entre la libéralisation du commerce et la biodiversité. Pour de plus amples renseignements à ce sujet, prière de consulter le site Web de la CCE à l'adresse suivante :

<http://www.cec.org/programs_projects/trade_environ_econ/112/index.cfm?varlan=français>.

Scott Vaughan a souligné que les effets de la libéralisation du commerce sur la biodiversité sont dynamiques et indirects. Ainsi, ils se font sentir par le biais de changements dans les prix relatifs (p. ex., en raison de disciplines commerciales qui interdisent les subventions aux agriculteurs ou les crédits à l'exportation) ou, plus directement, par le biais de changements dans les techniques

de production ou dans les intrants liés à la production. Il convient de poursuivre les recherches, mais il semble d'ores et déjà exister une étroite relation entre la concentration de la production et les méthodes agricoles, d'une part, et le libre-échange, d'autre part. Cette relation se manifeste par une spécialisation accrue de la production et par une uniformisation des intrants et des extrants sur les marchés mondiaux. À titre d'exemples d'uniformisation, Scott Vaughan cite l'homogénéisation des intrants — notamment une évolution vers les intrants extérieurs au détriment des intrants provenant de l'exploitation —, un recours accru aux intrants agrochimiques pour les produits agricoles destinés aux marchés d'exportation, la réduction de plus en plus importante de la diversité génétique des plantes, la dépendance à l'égard d'un éventail très étroit de cultures.

Les répercussions de ces changements et d'autres changements liés aux échanges commerciaux sur la biodiversité agricole doivent être étudiées plus en profondeur. En particulier, comme il a déjà été mentionné, le libre-échange semble favoriser une production à plus grande échelle, associée à une exploitation intensive. Il convient d'examiner de plus près la relation entre le libre-échange, la spécialisation et les changements dans l'utilisation des sols, bien que ces derniers, notamment la modification ou la fragmentation de l'habitat, constituent toujours la cause la plus importante de perte de biodiversité à l'échelle de la planète.

Hans Herrmann a insisté sur ce dernier point. La perte de biodiversité est particulièrement importante pour le Mexique, l'un des pays les plus riches en biodiversité du monde. Il a précisé que les défis de la conservation sont tels que les priorités relatives à la biodiversité doivent être énoncées clairement, et qu'il convient d'accorder une attention particulière aux régions qui fournissent des services écologiques au profit de l'humanité, notamment aux centres qui sont à l'origine de l'évolution parallèle de la diversité culturelle et biologique. Il a souligné l'impact de l'agriculture sur les régions du Mexique qui présentent une haute priorité en matière de biodiversité, et cité des exemples allant du paysage au niveau génétique. En ce qui concerne le paysage, le Mexique perd 660 000 ha de forêt par an à cause de la conversion des terres. À l'échelle de la collectivité, l'introduction du tilapia — une espèce non indigène — est en passe de devenir une cause importante de la disparition progressive de l'anguille blanche aveugle (*Ophysternon infernalis*). Au niveau de l'espèce, la conversion de la forêt a conduit à la disparition du pic impérial dans la Sierra Madre. Enfin, au niveau génétique, les variétés de maïs locales sont génétiquement contaminées par le maïs transgénique.

Kevin Parris, de la Direction générale de l'agriculture de l'OCDE, a présenté le travail de l'OCDE concernant les indicateurs agroenvironnementaux, en prêtant une attention particulière à la façon dont ce travail pourrait être utilisé dans l'élaboration des politiques. L'agriculture occupe une place réduite dans les économies des pays de l'ALÉNA, avec une contribution de seulement 1 % à 2 % au PIB et de 3 % en ce qui concerne le nombre d'emplois global, ces chiffres étant cependant plus élevés au Mexique. Toutefois, en termes de répercussions sur l'environnement et sur les ressources naturelles, la part de l'agriculture est plus importante : ce secteur occupe 45 % de l'ensemble des terres et est responsable de 40 % de la consommation totale d'eau, sauf au Canada où ces pourcentages sont plus faibles. En plus de produire des aliments et des fibres, l'agriculture doit de plus en plus fournir divers services environnementaux tels qu'un habitat faunique, un puits pour les gaz à effet de serre et des paysages attrayants. Cependant, on s'inquiète du fait que, par son ampleur, l'expansion agricole exercera une plus grande pression sur l'environnement au cours des prochaines décennies si l'agriculture doit nourrir les quelque 1,5 milliard d'habitants qui viendront s'ajouter à la population mondiale en 2020, selon les prévisions.

Certains considèrent que les pratiques agricoles actuelles dégradent et épuisent la base de ressources naturelles dont dépend l'agriculture, à savoir les sols, l'eau, les ressources végétales et animales naturelles. En outre, plusieurs spécialistes craignent que l'agriculture ne soit sur le point d'atteindre certaines limites biophysiques en raison de la pression constante pour accroître continuellement les rendements tant en ce qui concerne les cultures que l'élevage.

À l'avenir, pour améliorer les évaluations des répercussions environnementales de l'agriculture, il faudra relever plusieurs défis : examen de divers biens et services environnementaux que l'agriculture doit fournir; présentation d'information sur la performance environnementale actuelle de l'agriculture et sur les changements à apporter, utilisation d'indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre des politiques, l'évaluation et la prévision. Pour certains problèmes environnementaux, nos connaissances et les données dont nous disposons sont trop incomplètes pour nous permettre d'établir, par exemple, des tendances concernant le degré de pollution des eaux souterraines ou le rythme d'épuisement des eaux souterraines associé aux activités agricoles. De plus, dans un certain nombre de domaines, notamment en ce qui concerne l'impact de l'agriculture sur la biodiversité, la compréhension et la mesure des répercussions sont encore au stade de la recherche préliminaire. Dans d'autres cas, les liens entre différents indicateurs sont compris, mais les impacts sont difficiles à mesurer. C'est le cas, par exemple, des répercussions environnementales des changements dans les méthodes de gestion agricole.

Les efforts doivent se poursuivre dans les sept domaines clés suivants :

- 1) Renforcer la validité analytique et la mesurabilité des indicateurs (p. ex., comprendre et mesurer la capacité des sols agricoles d'agir comme des puits de carbone, ainsi que l'impact de l'agriculture sur la biodiversité, y compris sur les espèces non indigènes);
- 2) Comblent les lacunes en matière de données, renforcer les activités de surveillance et accroître les efforts en ce qui concerne la science à l'appui des activités (p. ex., élargir les bases de données à un coût « relativement » faible en utilisant de nouvelles technologies);
- 3) Améliorer l'interprétation des tendances relatives aux indicateurs (p. ex., améliorer l'expression de la variation spatiale d'indicateurs à l'échelle nationale; données de référence, seuils et cibles appropriés);
- 4) Mesurer les coûts et les avantages environnementaux externes de l'agriculture (p. ex., traduire les indicateurs agroenvironnementaux en termes monétaires);
- 5) Utiliser des indicateurs agroenvironnementaux pour mieux étayer le suivi de la mise en œuvre des politiques, l'évaluation et les projections (p. ex., surveiller le respect des normes de qualité de l'eau dans le secteur agricole; évaluer les effets des subventions à l'irrigation sur la gestion de l'irrigation et la consommation d'eau; prévoir les effets futurs sur la production, les prix et les échanges commerciaux de la réalisation d'objectifs environnementaux particuliers en agriculture, tels que la réduction des vitesses d'érosion du sol ou d'épuisement des eaux souterraines);
- 6) Établir des indicateurs qui peuvent aider à examiner les synergies et les compromis entre les dimensions économique, sociale et environnementale de l'agriculture durable (p. ex., indicateurs relatifs aux ressources financières des exploitants, aux niveaux d'éducation des exploitants, à la qualité de l'eau);
- 7) Mettre en lumière les liens entre les trois dimensions de l'agriculture durable [p. ex., mesures de la productivité des ressources (dimensions économique et environnementale) et des conséquences des activités agricoles sur la santé (dimensions environnementale et sociale)].

Étude de cas : La libéralisation dans le secteur du maïs

Frank Ackerman, de la Tufts University, a expliqué que le changement le plus important dans le secteur du maïs a été la nette augmentation du volume des échanges entre le Mexique et les États-Unis. Les États-Unis ont augmenté de 1 % leurs exportations vers le Mexique, qui importe plus de maïs qu'avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Les principaux problèmes environnementaux liés à la culture du maïs aux États-Unis concernent l'utilisation accrue d'engrais et les problèmes connexes des eaux de ruissellement riches en matières nutritives, l'utilisation d'herbicides et d'insecticides, l'irrigation excessive des cultures et l'utilisation du maïs transgénique Bt.

Les effets du maïs Bt sur la biodiversité et sur la santé humaine à long terme ne sont pas connus. Cependant, aux États-Unis, il est clair que les états qui utilisent le maïs Bt ont réduit leur consommation d'insecticides, bien que cette consommation reste élevée. En ce qui concerne les herbicides, Frank Ackerman reconnaît que ces produits sont moins utilisés, les agriculteurs ayant maintenant recours au S-métolachlore, un nouvel herbicide très efficace (il convient de noter toutefois que les pesticides sont toujours plus efficaces au début et que cette efficacité diminue à mesure que les ravageurs s'adaptent). Cependant, cette tendance pourrait se renverser, car des entreprises désireuses de vendre leurs herbicides moins efficaces ont intenté des poursuites contre le monopole du S-métolachlore. La production de maïs dans les états producteurs traditionnels n'a pas diminué. Au contraire, les rendements continuent d'augmenter dans tous les États, y compris dans les États producteurs traditionnels, ce qui pourrait s'expliquer par une conversion aux semences modernes et une moins grande diversité génétique *in situ*.

Le professeur Alejandro Nadal, du *Colegio Pedregal de Santa Teresa*, s'est penché plus particulièrement sur les effets de l'ALÉNA sur la conservation des ressources génétiques *in situ* au Mexique. Il a souligné que les quelque 1,5 million d'agriculteurs « non concurrentiels » qui, selon les prévisions, devaient abandonner l'agriculture à cause de l'ALÉNA exercent toujours le métier d'agriculteur. Ils sont également des gardiens importants des variétés de semences. La chute des prix du maïs, étroitement liée à l'augmentation des prix des tortillas au Mexique, a entraîné un accroissement de la pauvreté rurale, empêchant ainsi les petits exploitants de jouer un rôle protecteur. Ce point est important, car ces agriculteurs sont installés dans les régions où la biodiversité est la plus riche.

Le professeur Nadal a mis en doute la validité des mesures conventionnelles de la productivité agricole (boisseaux/hectare) et des comparaisons entre les États-Unis et le Mexique, avançant que de telles comparaisons ne tiennent pas compte des nombreux avantages environnementaux de la culture du maïs au Mexique. Même la variabilité génétique dans les sols « pauvres » constitue un atout important au Mexique, car le maïs hybride ne soutient pas la comparaison avec les variétés locales dans ces conditions rigoureuses. Pourtant, les rendements élevés ont augmenté de 25 % à 30 % depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

L'utilisation du maïs Bt suscite des préoccupations. Malgré le moratoire imposé par le gouvernement fédéral sur la culture du maïs transgénique, le Mexique continue d'importer du maïs Bt. Le risque que cette importation nuise à d'autres cultures et à la diversité génétique des plantes a été confirmé par plusieurs études récentes mentionnées dans le rapport du professeur Nadal.

Débat

L'efficacité économique — mesurée par exemple en volume de production agricole par hectare — est-elle notre but ultime? Le commerce permet effectivement des gains en matière de

bien-être, mais les gains maximaux sont possibles seulement si les externalités sont internalisées. En outre, le problème de la définition inadéquate des droits de propriété au Mexique est reconnu depuis longtemps : sans droits de propriété bien définis, comme le soutient une école de pensée économique, la motivation pour internaliser les externalités environnementales est bien faible et les problèmes liés à l'existence de « passagers clandestins » persistent. En revanche, il est de plus en plus admis que la protection de la biodiversité doit inclure les connaissances et les communautés agricoles traditionnelles : nombre des régions riches en biodiversité au Mexique sont précisément des régions où l'on trouve des exploitations et des coopératives à petite échelle.

Les changements dans l'utilisation des sols et les liens entre ces changements et la libéralisation du commerce constituent un domaine de recherche important. Il convient de mieux utiliser les données existantes, comme celles de l'*US Geological Survey* (USGS, Commission géologique des États-Unis), pour modéliser les changements dans l'utilisation des sols. Il faut également établir des objectifs environnementaux et des indicateurs tels que ceux définis par l'OCDE pour suivre les progrès. Enfin, une meilleure information sur les coûts et les avantages de l'agriculture est nécessaire.

Les études environnementales ont-elles eu une incidence sur les politiques publiques?

John Kirton, de l'Université de Toronto, a posé les questions suivantes pour guider le débat lors de la dernière séance :

- **Les gains en matière de politiques :** Quel a été, et quel devrait-être, l'impact des évaluations environnementales des accords commerciaux sur les politiques?
- **Augmenter les gains :** Comment pouvons-nous retirer encore plus de gains, au chapitre des politiques, de ces évaluations coûteuses auxquelles tant d'intervenants contribuent?
- **Les préférences des Parties à l'ALÉNA :** Qu'est-ce que les Parties à l'ALÉNA souhaitent faire avec la CCE maintenant que cette dernière s'est dotée d'une excellente capacité d'évaluation, surtout dans le contexte du nouveau cycle de l'OMC et des échéances qui se profilent à l'horizon en ce qui concerne l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et la ZLEA, et compte tenu des travaux menés tambour battant par l'Union européenne au sujet des évaluations?
- **Le processus au sein des Parties à l'ALÉNA :** Dans la prochaine étape du travail, les Parties à l'ALÉNA coopéreront-elles de manière transparente, ouverte et efficace en ce qui concerne l'élaboration de politiques?
- **Notre responsabilité nord-américaine :** Pouvons-nous abandonner à d'autres, notamment à nos amis de l'Union européenne, le soin de façonner le régime global d'une manière qui reflète nos réalités nord-américaines particulières? Ou bien avons-nous, en qualité de Nord-Américains, la responsabilité de contribuer d'une manière plus vigoureuse et plus cohérente que nous ne l'avons fait jusqu'à maintenant?

Mariko Hara, du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), a expliqué que cette organisation a réalisé des évaluations à l'échelle du pays dans 12 pays à travers le monde depuis 1997. Dans ces études, le principal défi semble concerner soit les contraintes pesant sur la qualité des données, soit les liens entre l'environnement et le commerce. Le PNUE a récemment publié un *Manuel de référence sur l'évaluation intégrée des politiques liées au commerce* qui aborde les aspects économiques, environnementaux et sociaux du phénomène examiné. Dans la

prochaine étape, les études de pays du PNUE porteront sur le secteur agricole et sur les moyens de cerner les relations causales entre les politiques commerciales ou la libéralisation du commerce et la dégradation observée de l'environnement, ainsi que sur la quantification de ces changements – deux aspects que le PNUE avait laissés de côté dans les évaluations précédentes.

Dale Andrew, de la Direction générale du commerce de l'OCDE, a souligné que l'OCDE avait établi des méthodes d'évaluation environnementale pour les échanges de biens en 1994 et pour les échanges de services en 1999. Des évaluations *ex ante* des dispositions de l'accord de Doha concernant le secteur des services sont actuellement menées au sein de l'Union européenne (le secteur sera défini prochainement), en Norvège (transport et expédition), en République tchèque (services environnementaux) et au sein de la Fédération mondiale pour la nature (tourisme). Il en est de même en ce qui concerne l'agriculture, en Norvège, au sein de l'Union européenne, en République tchèque et en Chine (de concert avec le PNUE), et des accords bilatéraux et régionaux tels que les accords de libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie, entre l'Union européenne et le Chili et entre l'Union européenne et le Mercosur, ainsi que le Partenariat euro-méditerranéen.

Plusieurs aspects méthodologiques pourraient être différents dans le contexte nord-américain : choix des indicateurs, groupement de pays, établissement de scénarios, critères d'importance. Par ailleurs, les ressources pourraient également être différentes en termes de temps, de compétence et de coûts. Les études environnementales peuvent donner des résultats concrets sous forme de mesures d'intégration de politiques et de mesures visant à améliorer les politiques et à atténuer les effets négatifs, telles que : 1) modification du régime de subventions; 2) ajustement des principes de l'accord, en incorporant par exemple la question du règlement des différends; 3) ajustement des échéances (reporter la mise en œuvre jusqu'à ce que les mesures d'atténuation soient en place); 4) création d'institutions parallèles (p. ex., CCE/ALÉNA); 5) abandon de la politique ou de l'accord. Dale Andrew a conclu en citant le paragraphe 3 du Plan d'action pour le développement énoncé à la suite de Doha : « Nous reconnaissons l'importance de l'assistance technique et du renforcement des capacités dans le domaine du commerce et de l'environnement pour les pays en développement, en particulier pour les pays les moins développés ».

Le professeur David Ervin, de la Portland State University, s'est demandé si les études environnementales ont eu une incidence sur les politiques publiques. Il a commencé par souligner que la libéralisation du commerce ne suffit pas pour améliorer le bien-être, à moins que des politiques optimales ne soient en place pour éliminer les externalités liées à l'agriculture. Il a énoncé un certain nombre de recommandations et d'enseignements essentiels en ce qui a trait aux études, faisant observer en premier lieu que les ressources ont été affectées en priorité à l'économie de l'environnement, alors que le travail concernant les résultats concrets des politiques n'a pas reçu une attention suffisante. Il a suggéré que les études environnementales ciblent des lacunes particulières du marché et des gouvernements et qu'elles servent à déterminer les distorsions qui peuvent être corrigées, par des modifications apportées aux politiques ou par des interventions. Le professeur Ervin a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques environnementales économiquement rentables, conçues pour faire en sorte que la libéralisation du commerce profite à la société. Il a notamment formulé les recommandations suivantes :

- Un bon travail a été effectué en ce qui concerne les indicateurs environnementaux et autres. Cependant, ce travail n'a pas conduit à des recommandations pertinentes du point de vue du processus d'élaboration des politiques, ni à des recommandations capables d'attirer l'attention du public. Les indicateurs environnementaux doivent être incorporés dans le processus d'élaboration des politiques d'une manière qui soit bien comprise et qui permette une utilisation efficace de ces indicateurs.

- Les politiques environnementales restent désavantagées en raison de l'absence de paramètres à mesurer courants tels que, par exemple, des indicateurs économie–prix. Il convient de se concentrer sur moins de 10 indicateurs qui rendent compte des changements environnementaux. Avec un nombre réduit d'indicateurs, il serait plus facile de résumer les changements survenus dans l'environnement, de prévoir d'où les facteurs de changement risquent de provenir, d'établir les politiques appropriées pour apporter les corrections nécessaires.
- Bien que les universitaires aient tendance à se méfier des communications, il convient de renforcer les partenariats entre le milieu des communications et le milieu de la recherche afin que le public soit mieux informé au sujet des travaux de recherche. Les indicateurs et les évaluations environnementales doivent avoir un lien avec la vie ordinaire de la population afin que cette dernière participe à la résolution des problèmes.
- Les modèles choisis pour une évaluation environnementale donnée devraient être adaptés au problème de politique concerné.
- Une meilleure participation au processus d'évaluation environnementale suppose plus qu'un simple partage de l'information. Par exemple, les documents pertinents devraient être divulgués longtemps avant les réunions et il convient d'aider le public à apporter une contribution valable.
- Nombre d'ONG œuvrant à la défense de l'environnement commencent à reconnaître que le ciblage sur les politiques gouvernementales ne suffira pas pour assurer l'exécution du travail à long terme. Le secteur privé doit participer aux évaluations environnementales dès le début. Les entreprises privées ont montré qu'elles sont souvent une source très vigoureuse d'idées judicieuses en matière de politiques.

Débat

Comment faire participer le public en lui fournissant une information rationnelle d'une manière qui ne nuise pas à l'intégrité des indicateurs? C'est là un défi qui se pose depuis longtemps au sujet des indicateurs environnementaux. Des participants se sont demandés si les études environnementales posaient les bonnes questions dès le départ. Alors que toute l'attention est tournée vers le cycle suivant de négociations au sein de l'OMC ou au sujet de la ZLÉA, la libéralisation du commerce a déjà tellement progressé que les changements qui en résulteront risquent fort d'être seulement marginaux. Ce risque est particulièrement grand pour les mesures traditionnelles de libéralisation du commerce telles que l'accès au marché et l'élimination des tarifs douaniers. Cependant, on ignore encore pratiquement tout des défis en matière de politiques environnementales que poseront les nouvelles ententes commerciales, notamment les accords relatifs aux investissements, à la politique de concurrence, aux services et à la protection des droits de propriété intellectuelle et des brevets. À cet égard, des participants ont rappelé les enseignements tirés de l'application du chapitre onze de l'ALÉNA, en rapport avec les politiques environnementales nationales.

Dans le cadre de l'ALÉNA, nous devons lier notre travail dans le domaine de l'environnement à ce qui se passe sur le front social de manière à partager l'information et à bâtir des partenariats. Des exemples de collaboration ont été cités, comme le partenariat entre le WRI et l'*US Department of Agriculture* (Ministère de l'agriculture des États-Unis) en vue de la production d'un modèle USMP bio-économique. La nécessité d'une meilleure communication entre les organismes a été soulignée, même si des progrès notables ont été accomplis à cet égard. Enfin, il a été suggéré que les parlements supervisent les évaluations environnementales afin de renforcer l'engagement du public.

Impressions partagées

Au cours de la réunion, plusieurs points de vue sont revenus sans cesse. Toutefois, les participants n'ont pas cherché à dégager des consensus ou des recommandations au sujet de ces préoccupations communes. Voici quelques-uns de ces points de vue :

- Il n'existe pas de démarche méthodologique meilleure que les autres pour rendre compte des effets environnementaux du commerce. En conséquence, les analystes devraient utiliser une palette de démarches. À cet égard, le Secrétariat de la CCE n'entend pas mettre à jour ou perfectionner son *Cadre d'analyse*.
- Les études sectorielles restent la meilleure solution en ce qui concerne les évaluations environnementales. Compte tenu des différences qui existent entre les secteurs, il est important que des spécialistes des secteurs en question guident ces évaluations environnementales.
- Les décideurs possédant les compétences pertinentes devraient être informés de l'état d'avancement des négociations commerciales, afin qu'ils puissent apporter en permanence une contribution pertinente à l'élaboration des politiques commerciales. Les problèmes du choix du moment et de l'efficacité de la contribution soulèvent la question de savoir comment équilibrer la nécessité de garder les négociations secrètes et la participation du public.
- Les entités responsables des échanges commerciaux n'ont ni le mandat ni les compétences pour entreprendre des études des effets du commerce sur l'environnement.
- Il convient d'élaborer des politiques qui permettent de résoudre les problèmes environnementaux liés au commerce et d'établir un lien entre ces politiques et les études environnementales.
- Un enseignement clair se dégage de l'ALÉNA, à savoir que la libéralisation du commerce favorise des changements structuraux globaux et profonds dans les économies. Le cas de l'accroissement des investissements étrangers directs observé en Amérique du Nord depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, et dans d'autres pays de l'OCDE depuis la création de l'OMC, est un bon exemple. Il convient d'examiner les impacts des changements dans les modes d'investissement et de gouvernement d'entreprise.
- La possibilité existe d'étendre les études environnementales menées par le Canada et les États-Unis de manière à rendre compte des effets environnementaux qui se font sentir à l'échelle de la région ou de la planète. Cette question des impacts environnementaux extra-territoriaux doit être examinée.
- Le problème des « cibles mouvantes » doit également être examiné : en effet, ce n'est pas avant la fin des négociations que la forme exacte de l'entente commerciale est connue et que l'on peut se faire une idée des effets possibles sur l'environnement.