

.6347902X

doc
CA1
EA
2000E55
FRE

Environnement et politique

La politique étrangère environnementale du Canada

*Ministère des Affaires étrangères du Canada**

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères
FEV 14 2001
Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

61292/15

La politique étrangère canadienne repose depuis longtemps sur la conviction que la sécurité et la prospérité des Canadiens dépendent dans une très large mesure de systèmes intergouvernementaux mondiaux et régionaux fiables. L'émergence de l'environnement comme grande préoccupation de la politique étrangère n'a fait que renforcer ce point de vue. Non seulement y a-t-il des liens physiques et biologiques complexes qui relient l'environnement canadien à celui de ses voisins, mais de plus en plus, l'interconnectivité de tous les aspects de la vie moderne oblige les pays à accorder une grande place au développement durable – comme le gouvernement canadien l'a reconnu. Énoncer les conséquences de cet engagement et faire de la protection de l'environnement et du développement durable une réalité exigent une diplomatie solidement enracinée dans les intérêts et les politiques du pays et capable d'influencer le comportement d'autres pays. Autrement dit, il ne suffit pas de cerner les intérêts canadiens, ces intérêts doivent se traduire dans les politiques nationales du Canada, être crédibles à l'échelle mondiale et être en harmonie avec les intérêts et les activités des autres acteurs mondiaux.

Au fil de l'histoire relativement courte du Canada, une société avancée n'a pu s'établir sur un immense territoire, froid et accidenté que grâce à un usage intensif de l'énergie et des infrastructures, grâce à l'exploitation systématique des ressources naturelles pour assurer la rentabilité et la croissance d'une base manufacturière avancée qui subit maintenant des pressions concurrentielles provenant de toutes les régions du monde. En même temps, le Canada possède des avantages naturels irremplaçables que menace le changement environnemental : la pêche sur les deux côtes, les forêts, le sol, les cours d'eau et les écosystèmes vulnérables de l'Arctique. Ce mélange d'intérêts se complique plus encore par la rapidité du changement : modification de la mesure et de la perception des phénomènes environnementaux, évolution des technologies disponibles, évolution du milieu de l'information et modification de la structure de la diplomatie internationale proprement dite. Sans oublier, la présence durable au sud d'une superpuissance qui a ses propres besoins et priorités et avec laquelle nous partageons la plus grande partie du continent.

Il est difficile d'évaluer les questions environnementales aux fins des négociations. Contrairement aux enjeux d'une négociation économique, qu'il est facile de mesurer

* Cet article est un document officiel de la Direction générale des affaires environnementales internationales du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada.

en termes monétaires, les valeurs environnementales prennent de nombreuses formes : systèmes atmosphériques, réseaux fluviaux, écosystèmes, irréversibilités, ressources non renouvelables, valeurs sociologiques et éthiques. Il y a une divergence de vues fondamentale entre ceux qui croient que toutes les espèces ont une valeur intrinsèque et ceux qui croient que seul l'être humain en a une.

Tout comme il n'y a pas d'unité de mesure acceptée dans les négociations environnementales, il n'y a pas non plus de tribune de négociation unique. Presque tous les organes des Nations unies et certaines autres organisations offrent des programmes qui, à un degré ou un autre, ont des conséquences sur l'environnement. En outre, les organisations commerciales et économiques internationales œuvrent maintenant elles aussi dans ce domaine et les fonctionnaires des ministères et des organismes gouvernementaux ont tendance à accorder une attention particulière aux programmes et mesures des organismes internationaux pour lesquels ils assument une responsabilité particulière. De nombreux organismes régionaux et accords bilatéraux portent sur l'environnement et des accords sur des domaines connexes, comme le transport ou l'industrie, ont des incidences diverses sur l'environnement. Un vaste éventail d'instruments internationaux s'est développé, certains d'entre eux étant exécutoires, les autres, des engagements uniquement politiques. Les liens entre eux constituent en soi un domaine d'analyse.

Il serait erroné de considérer que le dossier de l'environnement international consiste surtout à négocier de nouveaux instruments internationaux. De plus en plus, le contrôle des instruments et des organismes existants est devenu une tâche importante, qui exige de grandes ressources, mais en même temps une tâche essentielle pour évaluer la performance environnementale et planifier les mesures à prendre. Les programmes d'aide visant à renforcer la capacité des pays en développement de relever les défis environnementaux deviennent de plus en plus essentiels pour obtenir un appui pour de nouveaux programmes et accords environnementaux régionaux et mondiaux et pour faire avancer ceux qui existent déjà. Les projets de coopération, les études, les symposiums et l'échange d'information entre les pays ayant une optique commune permettent de renforcer la confiance et d'échanger des connaissances et des compétences précieuses. Au moment où les pays s'efforcent de relever de nouveaux défis, ils doivent aussi maintenir l'efficacité des programmes déjà en place et améliorer la conformité aux règles environnementales.

L'émergence de l'environnement comme grande préoccupation de la politique étrangère a jeté un nouvel éclairage sur des questions de gouvernance, en particulier la participation de la société civile. Tous les gouvernements qui s'efforcent d'atteindre un vaste éventail d'objectifs environnementaux par l'entremise de la réglementation ou de la fiscalité entreprennent une tâche lourde. Souvent, ces objectifs ne peuvent être atteints qu'en s'appuyant sur la nouvelle éthique sociale d'un grand nombre d'acteurs sociaux et économiques. Ce facteur a d'importantes conséquences internationales et nationales.

LA CONDUITE DE LA DIPLOMATIE ENVIRONNEMENTALE CANADIENNE

Il y a plusieurs aspects essentiels de la gestion des relations internationales en ce qui se rapporte à l'environnement. Cette gestion doit être solidement enracinée dans un savoir adéquat, étroitement liée aux problèmes et aux possibilités de l'exécution nationale, compatible avec le contexte juridique et institutionnel international, et sensible aux facteurs qui motivent les positions des autres pays.

Aucun ministère ou organisme gouvernemental ne peut normalement offrir toutes les compétences et assurer toute la coordination nécessaire : c'est d'abord et avant

tout une question de liaison intelligente, de persuasion et de leadership. Il faut pouvoir s'adapter et appliquer de saines pratiques gouvernementales à tous les niveaux.

La conduite des relations environnementales internationales du Canada est assumée conjointement par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et les ministères fédéraux les plus directement touchés, le plus souvent Environnement Canada, mais dans certains cas également le ministère des Ressources naturelles, pêches et océans ou l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Le MAECI assume la responsabilité principale ou partage cette responsabilité dans la plupart des négociations et délégations environnementales et il participe à l'élaboration d'un consensus et à la coordination relatifs aux questions environnementales internationales, non seulement entre les ministères mais également dans l'ensemble de la population canadienne. La diplomatie environnementale est menée principalement par des fonctionnaires d'Ottawa, les missions du Canada aux Nations unies à New York, Nairobi et Genève et la mission du Canada de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Paris, ainsi qu'à l'ambassade du Canada à Washington, les autres missions diplomatiques jouant un rôle d'appui. Un vaste réseau d'information relie ces missions aux ministères et organismes visés à Ottawa et aux personnes-ressources à l'étranger. D'ailleurs, comme le savent trop bien tous ceux qui suivent ces dossiers, l'information abonde et une tâche importante des fonctionnaires consiste à en évaluer l'importance et à la communiquer à ceux qui peuvent l'utiliser.

Tous les ministères des Affaires étrangères des autres pays ne s'intéressent pas autant que le MAECI à ces questions. Certains participent peu, voire pas du tout, aux relations environnementales internationales, et les fonctionnaires du ministère de l'Environnement dirigent la plupart des délégations internationales. Mais comme les liens entre l'environnement et l'économie sont devenus plus manifestes ces dernières années, les inconvénients de cette façon de faire sont devenus plus évidents : il est difficile d'assurer la coordination et il y a un manque de cohérence entre les politiques et les interventions sur la scène internationale.

À cet égard, il est intéressant de souligner que, dans le bilan de son expérience comme directrice exécutive du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) de 1993 à 1997, Elizabeth Dowdsell (qui a été sous-ministre adjointe à Environnement Canada et qui a dirigé des délégations canadiennes à des réunions internationales) concluait que les progrès des négociations étaient facilités lorsque les délégations étaient dirigées par des fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères – étant donné que, dans ce cas, les batailles interministérielles avaient plus de chances d'avoir été menées et réglées au pays, plutôt que d'être importées à la conférence ou exprimées par des différences entre les organisations internationales.

Pour le Canada, une bonne liaison et la persuasion sont extrêmement importantes pour d'autres raisons dans la poursuite des objectifs environnementaux internationaux. L'une de ces raisons est la situation constitutionnelle : l'environnement est une compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces, et l'expérience de la première génération d'accords a démontré que les provinces devraient être consultées tout au long du processus de négociation pour que les accords qui en résultent soient mis en œuvre avec succès.

Les préoccupations environnementales des peuples autochtones du Canada, et surtout de ceux qui vivent dans des régions critiques, revêtent également la plus haute importance. La vocation internationale du Canada de promotion du mieux-être de ces peuples va de pair avec la protection de leur habitat naturel, leur mode de vie et leur quête d'une amélioration de leur situation matérielle. L'écologie vulnérable de l'Arctique canadien transforme parfois cette région en « canari de la mine » pour les

polluants atmosphériques émis dans les économies industrielles ailleurs dans l'hémisphère Nord. L'écologie de l'Arctique est également particulièrement sensible aux effets du changement climatique. Ces dernières années, on s'est donc préoccupé tout particulièrement de faire participer les représentants autochtones à l'examen des questions environnementales internationales qui les touchent.

La longue frontière entre le Canada et les États-Unis influe sur la diplomatie environnementale canadienne à de nombreux égards. Un grand nombre des problèmes environnementaux qui ont des conséquences directes sur le Canada sont liés aux États-Unis. La frontière canado-américaine a été établie sans tenir compte des frontières des écosystèmes. La gestion partagée de chaque écosystème ou de chaque bassin hydrographique présente donc des caractéristiques uniques et met en jeu des intervenants locaux différents dans chaque pays. La Commission mixte internationale, créée en 1909 pour donner des conseils indépendants sur la gestion des eaux frontalières entre le Canada et les États-Unis, s'est avérée un complément utile, mais non un substitut, aux négociations intergouvernementales et à l'élaboration de politiques par l'entremise des processus internes établis dans les deux pays. Elle reste le seul organe intergouvernemental mixte parajudiciaire créé par un accord dans ce domaine entre les deux pays. En raison de l'intégration de la structure industrielle des deux pays, les normes américaines relatives aux émissions des véhicules et au rendement des avions ont une influence de fait concrète sur les normes canadiennes. Le mouvement écologique américain est étroitement lié au mouvement canadien, et la plupart des documents sur les problèmes environnementaux auxquels les Canadiens ont accès sur Internet sont d'origine américaine. Même si le Canada est tout à fait libre d'adopter des positions qui divergent grandement des positions américaines sur les questions environnementales mondiales, il a généralement été plus productif de collaborer avec les États-Unis pour élaborer des positions qui défendent les intérêts communs des deux pays. Depuis peu, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, dont le secrétariat se trouve à Montréal, constitue une tribune où le Canada, les États-Unis et le Mexique peuvent se concentrer sur les enjeux environnementaux continentaux.

Le Canada fait également bon usage de ses liens avec le G 8 et avec l'OCDE pour faire avancer les questions internationales. Il a été l'un des premiers pays à porter les questions environnementales mondiales à l'attention des dirigeants du G 7 à la fin des années 80 et il a continué de s'efforcer de maintenir un leadership efficace du G 8 dans ce domaine et à le traduire en actes, dans les autres gouvernements et dans les organismes internationaux.

Non content de trouver des solutions avec ses partenaires dans les pays développés, le Canada a tenté de combler le fossé qui sépare le Nord et le Sud et qui caractérise les problèmes environnementaux et économiques internationaux depuis plusieurs décennies. Le développement durable est un axe autour duquel un certain consensus Nord-Sud s'est développé. De plus en plus, le Canada a pris conscience que la plupart des pays en développement auront besoin d'aide pour tenir les engagements pris dans le domaine de l'environnement. Ces engagements les contraignent, en effet, à exercer de nouveaux types d'activités gouvernementales et industrielles. Dans certains cas, une période de mise en œuvre plus longue a été prévue pour les pays en développement. Divers problèmes se posent au sujet de l'« additionnalité » : l'aide à des fins environnementales peut-elle, dans la pratique, toujours s'ajouter à l'aide existante ? Les pays en développement devraient-ils avoir droit à des plafonds d'émissions généreux, leur utilisation des biens communs ayant été plus modeste que celle des pays développés. Le Canada a été ouvert au dialogue sur ces questions.

Par l'entremise des programmes d'aide au développement de l'ACDI, le Canada s'est efforcé de développer un sentiment de responsabilité partagée avec les pays partenaires des pays en développement : la responsabilité de promouvoir un développement qui tienne compte de la santé des écosystèmes locaux et planétaires, d'apporter les changements nécessaires pour assurer le bien-être social et matériel. Le Canada reste convaincu que des solutions avantageuses pour toutes les parties peuvent être trouvées avec les pays en développement, afin que ces derniers aient la latitude nécessaire pour répondre à leurs besoins de développement et atteindre leurs objectifs sociaux, dans une perspective de durabilité. La coopération ainsi établie devrait se transformer avec le temps en une coopération productive dans d'autres domaines.

ÉCHAPPÉE VERS LE FUTUR

Le développement durable commence chez soi et tous les ministères et organismes canadiens qui s'intéressent aux problèmes et aux programmes environnementaux internationaux ont mis en place des stratégies de développement durable dans leur secteur de responsabilité. La rédaction de la deuxième génération de stratégies est en cours et il est probable qu'un certain nombre d'entre elles (dont celle du MAECI) énonceront des plans pour améliorer l'intégration des décisions économiques, sociales et environnementales sur la scène internationale.

Commerce

De grandes mesures sont également à prévoir pour améliorer l'interaction entre les préoccupations environnementales et la politique commerciale. Ainsi, les travaux en cours pour établir un cadre d'examen des incidences environnementales des accords commerciaux seront précisés et élargis. Le Canada a effectué des évaluations *ex post* des incidences environnementales de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et des accords conclus dans le cycle des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay. D'autre part, il effectue actuellement une évaluation *ex ante* des incidences environnementales des prochaines négociations commerciales de l'OMC. Ces évaluations se déroulent en trois étapes. La première consistait en une analyse rétrospective de l'examen, par le Canada, des accords du cycle de l'Uruguay, publiée en novembre 1999. La deuxième, l'élaboration d'une méthode et d'un processus pour analyser le nouveau cycle, devrait être achevée en septembre 2000, et la troisième, l'examen environnemental proprement dit, s'effectuera à mesure que les négociations avanceront. L'objectif, dans ce cas, consistera à dégager les incidences environnementales dès que possible dans le processus de négociation, afin qu'elles puissent être prises en considération dans la stratégie de négociation canadienne. Des consultations avec les intéressés seront organisées à chaque étape du processus, afin qu'ils puissent exprimer leurs préoccupations de manière ouverte et transparente.

Le Canada s'intéressera à d'autres aspects des liens entre l'environnement et le commerce au cours des prochaines années, afin d'harmoniser et d'intégrer les décisions commerciales et environnementales. Les décideurs canadiens sont convaincus que les deux domaines sont complémentaires : la libéralisation du commerce est généralement bénéfique pour l'environnement et de saines pratiques environnementales appuient l'efficacité économique. Des efforts devraient être déployés pour définir les liens entre les accords multilatéraux sur l'environnement et les règles commerciales internationales, et pour s'assurer que les règles commerciales prévoient une marge de manœuvre suffisante pour que les lois nationales puissent promouvoir des objectifs environnementaux légitimes.

Forêts

Parmi les questions précises qui touchent à la fois à l'économie et à l'environnement et qui resteront importantes pour les Canadiens, il faut compter celles qui se rapportent à la gestion des ressources. La gestion des forêts du Canada a été un facteur du long différend sur le bois d'œuvre avec les États-Unis et a aussi posé problème dans la commercialisation des produits forestiers canadiens en Europe. Mais bien avant que ces liens avec le commerce ne se dessinent, le Canada avait commencé à promouvoir l'idée d'un instrument international exécutoire sur les critères et les indicateurs de la gestion durable des forêts. En prévision de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992, le Canada avait exhorté la communauté internationale à s'engager en faveur des normes exécutoires de gestion durable des forêts de la planète. Mais le Canada n'a réussi qu'à faire accepter les principes des forêts de la CNUED. Après la CNUED, le Canada a contribué à relancer le dialogue international sur les forêts avec la Malaisie, par l'entremise du Groupe de travail international sur les forêts qui, à son tour, a incité la Commission des Nations unies sur le développement durable à mettre en place le Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF) et son successeur, le Forum intergouvernemental des forêts (FIF) – qui vient d'achever son rapport final. Ce rapport du FIF recommande que les Nations unies établissent le Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF) ; qu'elles établissent un partenariat de collaboration entre les organisations, institutions et instruments internationaux et régionaux ; qu'elles envisagent, dans le but de les recommander, les paramètres d'un mandat visant à élaborer un cadre juridique pour tous les types de forêts d'ici cinq ans et qu'elles conçoivent des mécanismes en vue d'un appui financier et technologique pertinent pour la gestion durable des forêts. Le Canada s'est réjoui de ce résultat et collaborera pour appuyer la création rapide du FNUF.

À la CNUED, le Canada a annoncé le lancement d'un Programme des forêts modèles internationales afin de favoriser la création dans le monde entier de forêts modèles inspirées d'un modèle élaboré au Canada, où onze forêts modèles ont été créées. Les forêts modèles encouragent la gestion concertée des forêts par tous les intéressés afin de réaliser les possibilités multiples des forêts. Depuis 1992, des forêts modèles ont été établies au Mexique, dans la Fédération russe, aux États-Unis, au Japon et au Chili. En 1993, le Canada a également lancé un processus d'élaboration d'indicateurs de la gestion durable des forêts boréales et tempérées hors de l'Europe, ce qu'on a appelé « le processus de Montréal ». Ce processus a abouti à un ensemble convenu de critères et d'indicateurs élaborés par plusieurs pays qui possèdent des forêts boréales et tempérées.

Gestion environnementale de l'Arctique

Le Canada collabore avec les sept autres pays circumpolaires depuis de nombreuses années et a joué un rôle clé dans l'élaboration de la Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), établie sous l'égide du Conseil de l'Arctique en 1996, afin de protéger les écosystèmes sensibles de l'Arctique tout en contribuant à l'utilisation durable des ressources naturelles de l'Arctique. Le Canada a continué de jouer un rôle important au sein des groupes de travail du Conseil de l'Arctique. Il continue de promouvoir le développement durable de l'Arctique tout en poursuivant l'établissement et l'application de normes et de pratiques exemplaires par l'entremise des groupes de travail sur la protection des milieux marins arctiques

(PPMM), le Programme d'évaluation et d'échantillonnage dans l'Arctique (PEAA), la Conservation de la flore et de la faune arctiques (CFFA), le Programme de préparation aux situations d'urgence, de prévention et d'intervention, et le développement durable. Sous la présidence canadienne, le PPMM a élaboré des lignes directrices pour l'exploitation en mer du pétrole et du gaz de l'Arctique et dirigé la mise en place du Plan d'action régional (PAR), afin de mettre en œuvre à l'échelle régionale le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres.

Pêche

Le Canada a un intérêt vital dans la conservation des stocks de poissons, à l'échelle nationale et internationale. L'effondrement de la pêche à la morue au large des Grands Bancs de Terre-Neuve dans les années 80 a contribué à faire de la conservation une grande préoccupation nationale et a notamment souligné le rôle que la surpêche étrangère a joué dans ce dossier. Le Canada a appuyé les mesures internationales visant à combler les lacunes de la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer* à l'égard de la conservation et de la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs en haute mer. Il a poursuivi cet objectif par l'entremise d'accords et d'organisations d'envergure mondiale et par l'entremise des organisations régionales de gestion de la pêche (comme l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest – OPANO). Le Canada a été un acteur clé de l'élaboration de l'*Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs* (l'Accord des Nations unies sur les pêches) et l'a ratifié en août 1999.

Le Canada se préoccupe également du problème de la pêche illégale, non réglementée et non déclarée en haute mer et ailleurs. Cette question a été discutée lors du processus consultatif officiel ouvert à tous sur les affaires océaniques, dont la première réunion a eu lieu à New York du 30 mai au 2 juin 2000.

ENJEUX MONDIAUX

Dans l'immédiat, le changement climatique et la conservation de la diversité biologique exigeront de plus en plus des décideurs, à l'échelle nationale et internationale.

Changement climatique

Il ne fait aucun doute que le changement climatique est le plus grand défi actuel dans le domaine de l'environnement. Les gouvernements du monde entier ont reconnu le bien-fondé des données scientifiques démontrant que les gaz à effet de serre occasionnent le réchauffement de la planète, mais certains secteurs du milieu des affaires et les médias, ainsi que certains cercles gouvernementaux ont mis plus de temps à l'admettre. Le réchauffement de la planète n'a pas laissé aux gouvernements d'autre choix que de prendre des engagements internationaux, et cela avant même que toutes les incidences locales du changement climatique projeté puissent être établies avec exactitude et que les coûts des interventions de politique puissent être calculés et affectés. Les pays développés, dont le Canada, cherchent des moyens pratiques d'apporter des changements dans leurs économies et de tenir les engagements contenus dans le Protocole de Kyoto de 1997.

Si le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques prévoyait des engagements exécutoires relatifs à la réduction des gaz à effet de serre dans certains pays, y compris, dans le cas du Canada, une réduction de 6 % au-dessous du niveau de 1990 pour la période comprise entre 2008 et 2012, d'importantes questions d'interprétation et de mise en œuvre feront l'objet de négociations lors de réunions ultérieures de la Conférence des parties. Par conséquent, la plupart des signataires ont reporté leur ratification du Protocole jusqu'à ce que ces questions soient réglées. La Sixième Conférence des parties (« CdP6 »), qui aura lieu à La Haye en novembre 2000, se penchera sur les façons de mettre les engagements de Kyoto à exécution, sur l'inclusion des puits de fixation du carbone dans le calcul des émissions permises, sur les moyens d'assurer la conformité et sur des dispositions possibles pour obtenir l'engagement d'un grand nombre de pays en développement. Sans cet engagement, dans vingt à trente ans, les émissions de gaz à effet de serre des pays en développement dépasseront celles des pays développés. Compte tenu de cet impératif, des propositions en vue d'un programme concerté de renforcement des capacités et de développement, qui inciterait les pays en développement à signer le protocole, sont actuellement à l'étude à Ottawa et dans d'autres capitales.

La politique canadienne sur le changement climatique repose sur un programme national d'examen et d'élaboration de mesures diverses dans les domaines de l'énergie, de la technologie et des transports, ainsi que sur des politiques économiques qui pourraient permettre au Canada de remplir les engagements pris à Kyoto et, à l'échelle internationale, sur la poursuite des efforts qui maintiendront l'élan de Kyoto et assureront le succès de la CdP6. Le Canada ne soutient pas l'idée selon laquelle il faudrait imposer des limites à l'utilisation des mécanismes de Kyoto pour atteindre les objectifs fixés à Kyoto et refuse également un délai convenu pour la ratification. Les scénarios relatifs au changement climatique ne sont pas simples et on ne veillera jamais trop à l'équilibre et à la crédibilité du processus engagé : si le Protocole de Kyoto est discrédité, les dommages à d'autres accords internationaux en matière d'environnement pourraient être importants.

Diversité biologique et biosécurité

La conservation de la diversité biologique et les problèmes que pose la biotechnologie moderne soulèvent également de grandes difficultés. La disparition d'espèces mondiales et la diminution de la diversité à l'intérieur des espèces au XX^e siècle ont été très importantes et se sont accélérées au cours des dernières décennies. Au rythme actuel du déboisement et de la transformation de l'utilisation des terres, une grande partie des espèces de la planète pourrait avoir disparu au milieu du XXI^e siècle. On ne sait pas quelles seraient toutes les conséquences d'une telle disparition sur les sociétés humaines, mais elles pourraient certainement être très graves. La Convention des Nations unies sur la diversité biologique, signée à la CNUED en 1992, a constitué une première étape de la réaction à ce phénomène, et le Canada a appuyé fermement cette initiative. La Convention a permis aux pays de s'attaquer beaucoup mieux au problème, en permettant de dégager les processus et les causes, et en proposant des solutions. Le Canada est fier d'accueillir le Secrétariat permanent de la Convention à Montréal.

Le Protocole sur la biosécurité à cette Convention vise à réglementer le mouvement transfrontalier des organismes vivants génétiquement modifiés (OVM) découlant de la technologie moderne et susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur le maintien et l'utilisation durable de la diversité biologique. Les négociations relatives à ce protocole se sont conclues à Montréal en janvier 2000 et le Protocole a été ouvert à

la signature en mai 2000. Il s'agissait très clairement de négociations environnementales liées au commerce, puisqu'un grand objectif consistait à équilibrer la protection de la diversité biologique contre les effets négatifs éventuels des organismes vivants génétiquement modifiés (OVM) et le désir d'atténuer les incidences sur le commerce, en particulier le commerce des produits agricoles en vrac destinés à l'alimentation, à la fabrication d'aliments pour animaux ou à la transformation. Durant ces négociations, le Canada faisait partie du « Groupe de Miami » de pays exportateurs de produits agricoles et il a tenté de négocier un régime réglementaire conforme aux droits et aux obligations de l'OMC. Les pays se sont efforcés également d'intégrer le « principe de précaution » dans le Protocole de sorte que, lorsqu'il n'y a pas d'information suffisante sur les incidences éventuelles d'un OVM sur la diversité biologique, des mesures de précaution adéquates puissent être mises en place. Le Protocole vise à atteindre ces objectifs et prévoit la création d'un Centre d'échange pour faciliter l'échange d'information.

Pollution de l'air et de l'eau

La lutte contre la pollution de l'air et de l'eau est l'un des plus vieux objectifs de la politique environnementale dans la plupart des pays industriels, mais à l'origine, il s'agissait surtout d'un objectif local. Au Canada, le contrôle partagé des cours d'eau avec les États-Unis et l'influence partagée sur les courants atmosphériques ont donné au problème une dimension internationale. Depuis l'affaire Trail Smelter, les deux pays ont reconnu qu'ils devaient accepter la responsabilité des effets en aval de leurs activités polluantes. Avec l'expansion des sources multiples et la croissance des connaissances à notre disposition, l'attribution de la responsabilité ne s'est pas simplifiée. Les effets à longue distance sont désormais réparables et parfois quantifiables, mais il en va de même pour les effets locaux. Ainsi, la campagne permanente visant à atteindre les objectifs de l'Accord de 1972 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs a franchi de nombreuses étapes : certains objectifs ont été atteints mais de nouveaux problèmes surgissent. Même si une industrie de la pêche conforme aux normes sanitaires a pu renaître sur le lac Érié, d'autres sources réelles et éventuelles de pollution restent à maîtriser.

Interventions relatives aux polluants organiques persistants

Il existe toutefois certains polluants dont la nature justifie une lutte plus globale, plus planétaire. Pour cette raison, le Canada est un ardent partisan des négociations en cours en vue d'une convention mondiale sur le contrôle des polluants organiques persistants (POP). Ces polluants, surtout de fabrication humaine, persistent dans l'environnement et peuvent être transportés sur de grandes distances dans l'atmosphère. Ils s'accumulent dans les organismes vivants, notamment les êtres humains, et peuvent se transmettre de la mère à l'enfant par le placenta et le lait maternel. Les POP comprennent des produits chimiques industriels comme les BCP et des pesticides chlorés comme le DDT, ainsi que des dioxines, les produits de l'incinération et les flux des rejets industriels. Ils constituent une menace pour la santé particulière chez les peuples autochtones du nord du Canada – les concentrations observées chez les Inuits comptent parmi les plus élevées au monde. Les concentrations de POP observées chez les Canadiens découlent principalement des émissions étrangères, puisque des limites très strictes sont déjà imposées sur la production ou l'émission de POP au Canada. Le Canada a ratifié un protocole régional sur les POP sous l'égide de la Convention de la Commission économique des Nations unies pour

l'Europe sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance, et il se prépare en vue de la dernière séance de négociation de l'accord mondial prévue avant la fin de l'année. Le Canada appuie l'élimination de la production ou de l'utilisation des dix POP produits intentionnellement et la réduction des émissions de POP dérivés des procédés industriels, dans la mesure du possible. À la dernière séance de négociation en vue de l'accord mondial, le Canada a annoncé qu'il était disposé à offrir 20 millions de dollars canadiens pour renforcer la capacité des pays en développement et des économies en transition qui, autrement, seraient incapables de s'acquitter des engagements pris lors de la nouvelle Convention.

L'eau dans le monde

Les inquiétudes croissantes relatives à la disponibilité et à la qualité de l'eau potable dans de nombreuses régions du monde devraient faire de l'eau un enjeu important dans les années à venir, et la possibilité de crises et de conflits liés à des ressources limitées est bien réelle. L'expérience et les compétences du Canada dans le domaine de la gestion des eaux frontalières comptent parmi les principales contributions que le Canada peut apporter aux délibérations internationales actuelles sur cette question.

Océans

Le Canada reconnaît que, dans le domaine de la gestion des océans – l'un des plus grands biens communs – chaque nation doit agir de manière responsable. Le Canada a fait de grands pas pour adopter des mécanismes nationaux de gestion intégrée de l'environnement marin. Le plus important d'entre eux est l'élaboration et l'adoption de la *Loi sur les océans* (1997), la première loi consolidée du genre au monde. Le Canada a appuyé une série d'initiatives convenues au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) afin de limiter la pollution des océans par les navires. Il a également signé la *Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets* (Convention de Londres sur l'immersion des déchets) et le *Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre les sources terrestres de pollution* (1995). Le Canada a ratifié récemment le Protocole de 1996 de la Convention de Londres et encourage les autres pays à le faire eux aussi.

Le processus consultatif officieux des Nations unies sur les océans, dont il a été question à la rubrique sur la pêche ci-dessus, a le vaste mandat de l'Assemblée générale des Nations unies d'établir un processus consultatif officieux ouvert à tous, comportant une réunion annuelle et l'examen de la coordination et de la coopération intergouvernementales et inter-institutionnelles. Le Canada tentera d'améliorer l'efficacité du système des Nations unies relatif aux affaires océaniques et de contribuer au consensus sur des suggestions à soumettre à l'examen de l'Assemblée générale sous le thème des Nations unies « Océans et mers ». Le Canada considère ce processus consultatif comme une étape encourageante pour lutter contre l'approche fragmentée et étroite qui a caractérisé la gestion internationale des océans par le passé. Le Canada encouragera une collaboration accrue entre les programmes des Nations unies relatifs aux océans, en s'efforçant d'obtenir une plus grande participation des groupes non gouvernementaux à la solution des problèmes connexes.

SÉCURITÉ HUMAINE

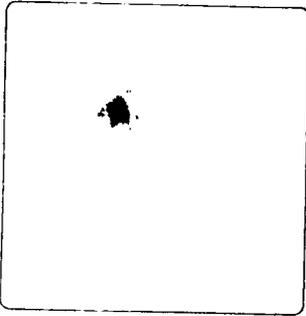
Le gouvernement canadien croit qu'il existe un lien étroit entre les questions environnementales internationales et la sécurité humaine. Principe fondamental, l'intendance de l'environnement fait partie intégrante de la sécurité humaine – il va de soi que la sécurité n'existe pas dans un habitat détruit. Ce principe s'applique à l'échelle locale mais aussi à l'échelle planétaire : la communauté internationale qui n'a pas d'habitat vivable n'a pas de sécurité. Par ailleurs, la protection de l'environnement n'est pas un substitut aux mesures visant à protéger la « sécurité humaine » au sens classique de ce terme : il faut protéger les êtres humains contre la violence, la mort et la mutilation pour qu'ils puissent consacrer leur temps et leurs soins à la protection de leur environnement. Lorsque les gouvernements et les citoyens font face à des dangers imminents, ils utilisent les ressources à des fins à court terme. En outre, leurs impressions peuvent être largement faussées lorsque leur vie est en danger. La consolidation et le maintien de la paix sont donc absolument nécessaires pour assurer le genre de sécurité collective qui permettra à l'environnement de recevoir les ressources et la protection qu'il mérite.

VERS « RIO + 10 »

Au milieu de l'année 2002, les pays se réuniront pour dresser le bilan des progrès accomplis dans les dix années qui ont suivi la CNUED à Rio de Janeiro à la Conférence « Rio + 10 » et définir les problèmes environnementaux et autres enjeux du développement durable pour les prochaines années. Le monde a beaucoup changé depuis 1992, et le gouvernement canadien voit à la fois des motifs d'espoir et d'inquiétude pour l'avenir. Les sources d'inquiétude comprennent quelques grands problèmes environnementaux mondiaux dont l'ampleur et la complexité restent déconcertantes, des niveaux de pauvreté et de privation inacceptable, et un niveau déraisonnable d'instabilité politique qui continue de dégénérer en violence et qui menace la stabilité de régions importantes de la planète. Les motifs d'espoir comprennent un cadre établi d'accords intergouvernementaux équilibrés auxquels adhèrent de nombreux pays ; une mobilisation sans précédent dans le monde entier de la science et de citoyens concernés, qui dirigent un débat informé et fournissent un appui politique à l'action, et l'appui des principes du développement durable par les principaux groupes de la société, dont les grandes entreprises, dans le monde entier. La conférence Rio + 10 devrait avoir une vision prospective et contribuer à forger un nouveau partenariat Nord-Sud et à rétablir l'élan mondial constaté à la CNUED. Elle devrait porter sur les questions intersectorielles, structurelles et stratégiques qui traduisent les plus récentes tendances, tenir compte des réalités scientifiques et politiques et attirer l'énergie et l'engagement d'une nouvelle génération de champions et d'intendants actifs de la planète.

La problématique de la sécurité alimentaire en Europe

*Entretien avec Daniel Chevallier**



SAMIR MEDJANA — *Eu égard à la création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, la France est-elle coupable d'isolationnisme alimentaire ou est-elle un exemple à suivre pour les autres pays européens dans le domaine de la protection des consommateurs ?*

DANIEL CHEVALLIER — Je vous donne les résultats de la commission d'enquête parlementaire, dont les conclusions débordent le cadre national et portent sur la situation dans d'autres pays européens et aux États-Unis. Elles montrent qu'en France, la filière alimentaire peut être considérée comme exemplaire en matière de transparence et de sécurité. Il est toutefois évident que le dispositif est perfectible et que de multiples dispositions restent à prendre en plusieurs points de la filière, par exemple, très en amont, au niveau de la production primaire, l'agriculture et son environnement immédiat, mais aussi dans le déroulement de la chaîne et dans la distribution. Les dispositions et les moyens existent, les contrôles se multiplient, ce qui permet de découvrir de nouveaux cas mais surtout de mettre en place des structures comme l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Il s'agit d'un outil très intéressant qui devrait monter en puissance pour peu qu'on lui en donne les moyens. Un point est crucial, cette agence est un organe d'expertise qui va fournir l'information au décideur et il est bien distingué, dans la proposition de loi afférente à l'AFSSA, entre la fonction d'expertise et la fonction de gestion du risque qui, elle, appartient exclusivement aux responsables politiques. C'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit du maintien de l'embargo français sur la viande bovine britannique ; l'AFSSA a fait son travail en émettant un avis scientifique. Ayant moi-même participé aux décisions ministérielles sur ce sujet, je sais que le Premier ministre a dû appréhender, d'une part, l'analyse de l'AFSSA et de l'autre, les contraintes politiques et économiques. Il est évident que la décision devait tenir compte des relations franco-britanniques et des implications européennes sur ce même dossier. C'est en faisant la synthèse de l'ensemble de ces éléments que les responsables politiques ont pris la décision.

* Député socialiste des Hautes-Alpes, auteur du rapport parlementaire sur *La transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France*.

La revue internationale et stratégique

Dossier sous la direction de
Franck-Emmanuel Caillaud

Sécurité et environnement

Le risque
au cœur des politiques

Entretien

Avec **S.E.M. Ismail Cem**

L'avenir des relations entre la Turquie et l'Union européenne

Regards croisés

Éric Rouleau et Jacques Andréani

À l'heure de la mondialisation, à quoi servent encore les diplomates ?

Point sur

Stephan Martens

L'Allemagne, dix ans après l'unification



puf

La revue internationale et stratégique

Directeur de la publication

Pascal BONIFACE

Rédacteur en chef

Olivier DA LAGE

Rédacteurs en chef adjoints

Arnaud MARTINS DA TORRE

Florence GAILLARD

Responsable des publications

Robert CHAOUAD

Secrétaires de rédaction

Matthieu GUYOT

Thomas GARCENOT

Comité éditorial

Didier BILLION

Pascal BONIFACE

Jean-Vincent BRISSET

Franck-Emmanuel CAILLAUD

Arnaud DUBIEN

Loup FRAN CART

Jean-Jacques KOURLIANDSKY

Georges LE GUELTE

Jean-Pierre MAULNY

Valérie NIQUET

Bastien NIVET

Jean-Jacques PATRY

Nadège RAGARU

Les propositions d'article sont à envoyer à

Arnaud Martins Da Torre

IRIS, 2 bis, rue Mercœur – 75011 Paris

E-mail : bcdairis@iris-france.org

Site web : www.iris-france.org