

62767235 (F)

CA1
EA534
95C09
FRE
ex.1
DOCS

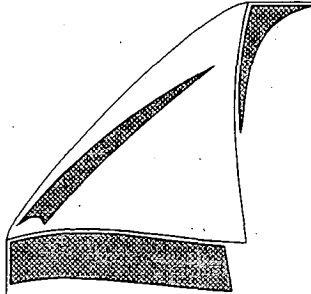
NON CLASSIFIÉ

COMMENTAIRE No. 9 du GROUPE des POLITIQUES

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

MAY 22 1996
MAI 22 1996

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTRE



Dossier en Souffrance: Vers la création d'une Organisation mondiale pour l'environnement

Robert T. Stranks
Économiste

Politique économique
et commerciale (CPE) Groupes des politiques

(Juin 1995)



Les commentaires du Groupe des politiques prennent la forme de brefs documents portant sur des questions intéressant les personnes et milieux qui suivent la politique étrangère. Les opinions exprimées ne traduisent pas forcément celles du Canada. Les lecteurs sont priés de faire parvenir à auteurs leurs observations ou demandes d'informations.

B43 276 213

Dossier en souffrance : Vers la création d'une Organisation mondiale pour l'environnement

« Le monde n'est pas encore prêt à accepter le concept de gouvernement mondial, et il ne le sera peut-être jamais, ce qui ne change rien au fait que l'actuel système des États nationaux souverains ne contribue d'aucune façon à régler les difficultés que connaît actuellement tout le genre humain. S'agirait-il d'un problème sans solution? » Lynton Keith Caldwell¹

Fruit d'une réflexion sur l'énoncé qui précède, le présent document propose une réponse à la question qui accompagne cet énoncé. Il a pour objet de lancer l'idée d'une Organisation mondiale pour l'environnement (OME) et de dégager un certain nombre des grandes questions que soulève un tel projet. La création d'une OME, institution multilatérale destinée à la gestion des échanges internationaux en matière d'environnement, pose de nombreux défis. En admettant que l'on arrive à susciter une volonté politique suffisante, ce qui, dans le climat actuel, n'est sans doute guère réaliste, ces défis découlent du caractère, par essence, global des préoccupations environnementales. Axée sur ces préoccupations, la nouvelle institution doit, en même temps, s'intéresser à d'autres questions directement en cause, comme le développement économique, l'aide financière et le commerce. La création d'une OME suppose donc une reconnaissance implicite que des changements pourraient s'imposer en ce qui a trait aux institutions qui participent déjà, directement ou indirectement, à des activités qui influencent l'environnement, ce que font les institutions financières internationales en matière de développement durable, par exemple.

Le programme environnemental et le système actuel

Le programme environnemental à l'échelle du globe ainsi que les mécanismes actuellement en place pour en faciliter la réalisation sont diffus et, par essence, complexes. On distingue à cet égard trois catégories de préoccupations : celles qui touchent le patrimoine mondial, celles qui se rattachent à des problèmes transfrontaliers ou régionaux, et celles qui ont un caractère purement local. Par dégradation environnementale du patrimoine mondial, on entend des problèmes qui ont une incidence sur toute la planète. Les problèmes régionaux, sans perdre d'intérêt à l'échelle internationale, n'ont pas une portée aussi vaste. Entrent dans cette

¹Lynton Keith Caldwell, Between Two Worlds: Science, the Environmental Movement, and Policy Choice, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1990, p. 152.

catégorie, par exemple, les effets d'émissions de dioxyde de soufre («pluies acides») sur les États voisins. Au nombre des préoccupations locales, il convient de citer la gestion de la faune, l'utilisation des terres, ainsi que la pollution industrielle et le traitement des déchets dans les agglomérations urbaines. Cela ne signifie pas que les problèmes locaux ne produisent aucun effet pouvant être ressenti outre frontières ou à la grandeur de la planète, mais bien plutôt que c'est au niveau local qu'ils agissent le plus directement et que c'est précisément à ce niveau que se trouvent principalement les solutions. Par contre, les risques de répercussions planétaires ou transfrontalières de certains des problèmes environnementaux les plus pressants empêchent les gouvernements de trouver seuls des solutions pouvant se révéler efficaces. La notion d'interdépendance écologique entraînant nécessairement celle de correctifs conjointement définis, des questions aussi diverses que l'épuisement de la couche d'ozone, le réchauffement du globe et les changements climatiques, la biodiversité, les polluants aéroportés, la gestions des forêts, le traitement des déchets toxiques et la gestion des ressources marines ont été abordées lors de forums internationaux.

Le «système» qui a été mis en place pour s'occuper de ces multiples questions est lézardé. L'utilisation du mot «système» laisse, toutefois, supposer qu'il y a cohérence dans le traitement des problèmes environnementaux, ce qui est très loin d'être le cas. Le caractère *ad hoc* de la structure décisionnelle internationale dans ce domaine n'offre aucune possibilité d'un système intégré d'élaboration ou de mise en oeuvre des politiques. Les tentatives qui ont été faites jusqu'à maintenant pour inciter les gouvernements à joindre leurs efforts en une vaste initiative visant à réduire le stress environnemental n'ont connu qu'un succès modéré. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la Terre, 1992) n'a pas vraiment donné de résultats concrets, mais cette première démarche aura quand même réussi à sensibiliser les milieux politiques et le grand public². Action 21, par exemple, qui se veut un programme complet d'action nationale et internationale et qui a été approuvé par tous les pays représentés au Sommet, n'a pas force de loi. Sa mise en oeuvre dépend de «la bonne volonté de chacun», il n'y a aucune obligation contractuelle. Le Sommet a lancé un mouvement, mais aucun engagement ferme n'a été pris. Il n'a contribué d'aucune façon non plus à combler le fossé qui sépare le

² «[traduction] (...) les gouvernements n'ont malheureusement pris aucune décision permettant de redresser les situations dont la gravité les pourtant amenés à se réunir à Rio. (...) Rien ou presque n'a été oublié, mais tout ou presque reste à faire.» Propos tenus par Jim MacNeil, ancien secrétaire général de la Commission Brundtland, devant le Comité mixte du Parlement canadien sur l'environnement. Passage cité dans Thomas Homer-Dixon, "Environmental and Demographic Threats to Canadian Security", Canadian Foreign Policy, Vol. 2, No.2, automne 1994, p. 28.

Nord du Sud où, toute proportion gardée, l'on se préoccupe davantage de développer l'économie et de lutter contre la pauvreté. Les gouvernements, que ce soit individuellement ou collectivement, ont encore un long chemin à parcourir avant de s'engager de façon ferme à réduire le stress environnemental et à prendre à cet égard des mesures concrètes.

Le Sommet de la Terre aura toutefois amené les participants à s'entendre sur la nécessité de mettre en place un processus de surveillance des progrès accomplis en ce qui a trait à l'environnement et au développement durable. C'est ainsi que la Commission des Nations Unies sur le développement durable (CNUDD) a été créée officiellement par le Conseil économique et social (CESNU), par l'entremise duquel elle soumet ses recommandations à l'Assemblée générale. Elle compte 53 membres représentant les diverses régions du globe, et son mandat consiste à favoriser la discussion des activités ayant trait au développement durable. Cela dit, il ne faudrait pas trop exagérer le rôle joué par la CNUDD. Dépourvue de tout pouvoir juridique ou financier concernant les activités et les programmes qu'elle examine, elle s'occupe en bonne partie de diffuser l'information et de susciter une volonté politique. On ne saurait y voir un organisme proactif et autonome pouvant prendre des décisions ou élaborer des règlements. Les limites de la CNUDD sont clairement apparues lors de sa première grande réunion, en juin 1993, où les gouvernements n'ont pu s'entendre que sur les modalités d'un rapport volontaire sur les progrès accomplis relativement à la mise en oeuvre d'Action 21, chaque gouvernement devant décider de l'opportunité d'un tel rapport ainsi que des détails à fournir. Le président de la CNUDD, M. Ismail Razali, ambassadeur de la Malaysia, a précisé que cette démarche visait à rassurer certains pays en voie de développement qui auraient pu voir dans la Commission une sorte de chien de garde³. Nous croyons, quant à nous, qu'une commission internationale de surveillance, un «chien de garde», est précisément ce qu'exigent les circonstances actuelles.

Outre la CNUDD, l'Organisation des Nations Unies compte un certain nombre d'institutions s'occupant des divers aspects des questions environnementales et du développement durable. Il s'agit, principalement, du Programme pour le développement (PNUD) et du Programme pour l'environnement (PNUE). La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) est dotée d'un groupe de travail *ad hoc* qui analyse des questions liées au commerce, à l'environnement et au développement. Font également partie du système divers organismes spécialisés. Par exemple, la Banque mondiale et les banques de

³Passage cité dans Jared Blumenfeld, "The United Nations Commission on Sustainable Development," Environment, Volume 36, Numéro 10, décembre 1994, p.3.

développement régional font intervenir certains aspects liés à l'environnement avant de consentir un prêt. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui vise à promouvoir le développement durable, est administré par la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE. Il existe, par ailleurs, un nombre important d'ententes internationales sur l'environnement (EIE) qui ont pu être conclus grâce aux organismes et aux programmes spécialisés de l'ONU. Il convient de citer, entre autres, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, ainsi que la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine. Les parties à cette ententes se réunissent séparément et, souvent, disposent de secrétariats et de budgets distincts. La situation actuelle en ce qui touche le traitement des questions environnementales a suscité l'observation suivante :

[Traduction]

Il convient de déplorer le mandat étroit et le budget sans importance qui ont été accordés aux institutions internationales chargées de s'occuper des questions environnementales, comme le Programme des Nations Unies pour le développement et la toute nouvelle Commission sur le développement durable, de même que l'appui limité dont elles bénéficient. Aucune ne possède le pouvoir ni l'envergure politique nécessaires pour tenir lieu de centre d'échanges de données statistiques ou de coordonnateur, et aucune, non plus, n'a reçu pour mission de formuler des principes généraux, comme le fait le GATT, qui pourraient servir de base à des normes régissant les relations internationales en matière d'environnement⁴.

La Commission mondiale de l'environnement et du développement (Commission Brundtland) devait exprimer la même idée, mais de façon plus directe :

[Traduction]

«Le monde réel, celui des systèmes économiques et écologiques interdépendants, restera toujours le même; ce sont les politiques en vigueur et les institutions en place dans ces domaines qui doivent changer⁵».

La confusion que l'on observe actuellement sur la scène internationale dès qu'il s'agit d'environnement limite les possibilités de progrès durables en matière de

⁴Daniel C. Esty, Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future, Institute for International Economics, Washington, D.C., juillet 1994, p.78.

⁵Commission mondiale de l'environnement et du développement (Commission Brundtland), Our Common Future, (Oxford, Oxford University Press, 1987), p. 310.

réglementation, au plan de l'amélioration des normes comme de leur mise en oeuvre. La multiplicité des forums et les objectifs plus ou moins vagues que l'on se fixe dans chaque cas tranchent violemment avec le profil de ces trois organismes de prestige que sont le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce. En comparaison, les organes de décision en ce qui a trait à l'environnement font figure de parent pauvre.

Le mandat de l'OME

En tant qu'organisme international axé sur les questions environnementales dans leur ensemble, l'OME aurait pour mandat de coordonner les efforts déployés à tous les niveaux dans ce domaine ainsi que de sensibiliser les politiciens à ces questions et d'orienter en conséquence les débats sur les politiques officielles. Elle s'intéresserait autant aux efforts multilatéraux axés sur les problèmes relatifs au patrimoine mondial qu'aux aspects environnementaux des programmes nationaux dont les répercussions ont un caractère davantage local. Pour être plus précis, ses principales fonctions pourraient être de veiller à ce que les questions environnementales soient prises en compte dans les projets de développement international, de fournir aide et conseils quant à l'élaboration d'ententes, d'exercer une certaine surveillance et de favoriser le règlement des conflits, de veiller à ce que soient menées des enquêtes scientifiques plus rigoureuses et de sensibiliser les gouvernements aux dangers qui menacent l'environnement, ainsi que de veiller à une participation plus active à la prise des décisions. Un processus de réglementation bien orchestré ainsi que la possibilité qu'elle offrirait d'une intervention commune permettraient à l'OME de contribuer à des rapports internationaux plus harmonieux en matière d'environnement.

En termes pratiques, le rôle de l'OME serait de promouvoir le développement durable, ce qui nous amène à parler de certaines subtilités organisationnelles qui peuvent échapper aux non-initiés. En 1987, la Commission Brundtland définissait comme suit le concept de développement durable : «[Traduction] Le développement durable permet de répondre aux aspirations et aux besoins exprimés aujourd'hui sans que cela ne vienne compromettre notre capacité de faire de même pour les générations futures⁶. On cite souvent cette définition, mais beaucoup moins le paragraphe qui la précède dans le rapport de la Commission Brundtland, dans lequel on précise que le mot «développement» doit être entendu dans son sens le plus large et qu'il suppose aussi des changements économiques et sociaux. Il s'agit là d'un concept global qui tient compte de l'interdépendance des nations. D'un point de vue

⁶Ibid. p.40.

organisationnel, le premier défi que doit relever l'OME consiste à définir comment elle peut favoriser le développement durable dans le domaine de l'environnement tout en prenant en considération certaines préoccupations économiques et sociales exprimées à l'échelle tant nationale qu'internationale.

Nouveau paradigme et réforme institutionnelle

L'OME est la manifestation d'une interdépendance dans les domaines économique, social et environnemental, ce qui empêche de bien voir comment elle peut se distinguer d'autres organisations internationales. Une coordination des efforts déployés par ces organisations ne sera peut-être pas suffisante. Un nouveau paradigme de coopération, de collaboration et de prise des décisions en commun pourrait bien être ce qu'il faut viser. Donner à ce paradigme une structure opérationnelle sera sans doute difficile, mais, de par la nature même des organismes en présence, dont les champs de compétence tantôt sont clairement segmentés, tantôt se chevauchent, il est peu probable que l'on arrive à des politiques qui soient vraiment cohérentes. Même si l'OME devait s'appuyer sur des travaux scientifiques et analytiques rigoureux, son action ne sera pas aussi efficace si elle n'est pas en mesure d'intervenir directement dans le financement des projets de développement. On pourrait envisager, par exemple, d'assujettir certains grands projets parrainés par la Banque mondiale ou par d'autres institutions financières internationales à un examen indépendant par l'OME. Celle-ci pourrait également formuler des lignes directrices concernant les programmes d'aide bilatérale. Sans aller jusqu'à examiner chacun de ces programmes, démarche idéale mais, à la longue, encombrante, l'OME pourrait, au moyen de consignes générales, aider les administrations nationales et locales aussi bien que les organismes non gouvernementaux à se livrer à un examen suffisamment approfondi et à le faire d'une façon qui ne laisse planer aucun doute. Elle pourrait même aller jusqu'à procéder à un examen périodique de tous les programmes bilatéraux mis en oeuvre par le gouvernement d'un pays donné, un peu comme le fait l'OMC en ce qui a trait aux initiatives commerciales. Pareilles interventions de la part de l'OME contribueraient largement à l'intégration des questions environnementales aux projets de développement.

La mise en place de l'OME requiert une volonté politique plus claire que ce que l'on a pu observer jusqu'à présent. L'appui des pays en voie de développement compte autant que celui des pays industrialisés. Les changements à apporter ne se situent pas strictement au niveau des rapports entre les différents organismes internationaux. C'est toute la pensée politique qu'il convient de transformer. Dans chaque pays, les décideurs devront reconnaître une fois pour toutes que les problèmes environnementaux nécessitent une intervention concertée de la part de tous les gouvernements. Cette réalité n'est pas encore parvenue à s'insinuer dans le

processus décisionnel des gouvernements, et il est manifeste que la communauté internationale éprouve de grandes difficultés à traiter convenablement les questions environnementales. Le principe de l'OME repose implicitement sur la nécessité que les différents gouvernements arrivent à s'entendre sur une définition plus vaste de la notion de «souveraineté» lorsqu'il s'agit de l'environnement et des politiques qui portent, directement ou indirectement, sur ce domaine. Comme pour le commerce, les gouvernements devront se départir d'une partie de leur souveraineté, de leur capacité de décider de ce qu'ils doivent faire et des mesures à prendre pour y arriver, pour en arriver à un processus décisionnel commun basé sur une participation active à l'élaboration de règlements internationaux et sur une responsabilité partagée de la mise en oeuvre et du respect de ces règlements.

Il convient également de s'interroger sur la façon d'aborder et de favoriser le développement durable. Quelles seraient la nature et la portée du cadre de travail de l'OME? En termes pratiques, et question de s'appuyer sur des éléments à l'égard desquels il existe déjà un certain consensus international, la démarche de l'OME pourrait s'inspirer de trois documents approuvés lors de la CNUED : la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui renferme 27 principes fondamentaux, mais qui ne lie pas juridiquement les pays; un énoncé de 15 principes non exécutoires concernant le développement durable des forêts; et Action 21, qui se veut un programme général de développement durable. Les principes directeurs de la Déclaration de Rio pourraient servir à donner un premier élan à l'OME. Le principe n° 19, par exemple, en vertu duquel «Les États doivent prévenir suffisamment à l'avance les États susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontalières (*sic*) sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des négociations avec ces États rapidement et de bonne foi.», pourrait constituer la base d'une obligation formelle de maintenir un degré suffisant de transparence — plusieurs ententes conclues sous l'égide de l'OMC comportent déjà ce genre de disposition — et l'amorce d'un mécanisme semblable à celui que l'OMC a mis sur pied pour l'examen des politiques commerciales.

L'OME pourrait veiller à promouvoir, à peaufiner et à rendre officielles, et exécutoires, les propositions approuvées lors de la CNUED. Action 21 comporte quarante chapitres couvrant un large éventail de questions liées au développement et à l'environnement, dont le changement des habitudes des consommateurs, les variations démographiques, la gestion de fragiles écosystèmes et la protection de l'atmosphère. Aucun ordre de priorité n'a encore été donné aux multiples questions abordées dans Action 21. L'OME pourrait remédier à cette situation et, sous réserve des modifications nécessaires, veiller à ce que certains des engagements dont fait état Action 21 deviennent des obligations pour les pays membres du nouvel organisme.

La négociation de conventions ayant trait à l'environnement peut prendre des années, comme en témoignent les efforts déployés par le Canada pour que soient adoptées des règles internationales sur le traitement des ressources forestières — la Convention globale concernant les forêts. Tribune officielle, et active, de négociation, l'OME pourrait faciliter le processus.

Advenant la création de l'OME, les institutions axées sur l'environnement et le développement auraient besoin d'être réformées et, peut-être aussi, intégrées. L'intégration permettrait aussi de centraliser l'administration des ententes internationales sur l'environnement (EIE). Le choix des institutions ainsi que le transfert de leurs responsabilités à l'OME devraient être discutés à fond, ce qui pourrait se faire dans le cadre d'un effort global de réforme de tout le système mis sur pied par l'ONU pour le secteur de l'environnement. En tête de liste des organismes pouvant être regroupés pour former l'OME, on trouve le Programme pour l'environnement, le Programme pour le développement et la Commission du développement durable. Pourraient venir se greffer à ce noyau un certain nombre d'autres organismes internationaux comme l'Organisation météorologique mondiale, de même que des organismes axés sur la recherche scientifique et environnementale comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Règlement des conflits

L'un des éléments du nouveau paradigme, essentiel à la bonne marche des activités de l'OME, consisterait à veiller au respect des dispositions d'une entente. Pour vraiment bien remplir ce rôle, l'OME devrait se doter d'un mécanisme de règlement des conflits afin d'inciter les gouvernements à respecter leurs engagements. À ce jour, les ententes conclues dans le domaine de l'environnement sont demeurées très vagues au chapitre de la surveillance exercée sur les décisions des signataires ainsi qu'à l'application des dispositions qu'elles contiennent⁷. Les gouvernements se sont montrés peu enclins à renoncer à leur souveraineté pour les questions d'environnement et à reconnaître un caractère exécutoire aux engagements que comportent les ententes conclues dans ce domaine. C'est autour de l'instauration d'un mécanisme de règlement des conflits que pourrait se livrer la plus dure bataille.

⁷Voir, entre autres, Lawrence E. Susskind, Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements, 1994; United States General Accounting Office, "International Environment: International Agreements Are Not Well Monitored," Washington, D.C., 1992; et Keith H. Christie, "Stacking the Deck: Compliance and Dispute Settlement in International Environmental Agreements," Policy Staff Paper No.93/15, décembre 1993, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Pour que ce mécanisme soit vraiment efficace, toutes les belles phrases que s'échangent les gouvernements sur la dégradation de l'environnement planétaire et les moyens de relever les défis dont elle s'accompagne devront céder la place à une volonté d'accepter les obligations internationales liées à l'environnement et d'assumer les conséquences d'un non-respect des obligations prises envers l'OME.

Deux questions importantes se posent à cet égard. Premièrement, l'OME devra déterminer combien de pays doivent souscrire à une entente pour que celle-ci puisse être considérée comme une entente internationale sanctionnée par l'OME. Même si un consensus est souhaitable, dans les faits, la règle de la majorité (majorité qualifiée?) pourra sans doute s'appliquer. Deuxièmement, les gouvernements devraient décider si les ententes conclues sous l'égide de l'OME s'appliquent à tous les pays membres ou strictement aux seuls signataires de chaque entente. La réponse à ces deux questions dépend de la volonté des grandes puissances d'abandonner à une instance multilatérale le règlement des problèmes environnementaux. Le principe de l'«initiative unique» lancé lors des négociations d'Uruguay représente une option. Il prévoit que tous les pays membres de l'OMC doivent accepter la plupart des ententes et autres arrangements conclus lors de ces négociations, mais que leur mise en oeuvre pourra se faire graduellement, suivant un calendrier bien établi, dans les pays en voie de développement.

D'une façon plus générale, le mécanisme de règlement des conflits dont disposerait l'OME serait axé sur la prévention. Trois formules seraient possibles. Premièrement, il serait préférable d'établir des règles claires qui ne se prêtent pas à de multiples interprétations. Des divergences de vues sur la gravité des problèmes touchant l'environnement mondial et sur les solutions qui s'imposent pourraient entraîner des tensions au plan de l'environnement aussi bien qu'au plan des échanges commerciaux⁸. Par exemple, même si les changements climatiques sont universellement considérés comme un problème touchant notre patrimoine commun, on n'est toujours pas arrivé à s'entendre sur les variations à prévoir pour une période donnée ni sur les effets économiques et sociaux que peut avoir le réchauffement de la planète. L'OME pourrait contribuer à ce qu'il y ait consensus sur ce qui constitue un problème environnemental et sur les politiques à adopter pour en venir à bout. De cette façon, les différences légitimes qui existent entre les intérêts et les conditions propres à chaque pays ressortiraient plus facilement. Les gouvernements seraient

⁸Dans son introduction, l'auteur d'un article publié récemment dans le numéro du 1^{er} avril 1995 de l'Economist fait bien ressortir les problèmes inhérents à la nature même des questions liées au stress environnemental : «[traduction] Les incidences des gaz de l'effet de serre sur le climat se font sans cesse plus précis. C'est tout ce que cela signifie vraiment qui reste difficile à définir.»

également moins en mesure de maintenir, réellement ou selon toute apparence, des politiques insuffisantes simplement pour assurer la compétitivité de certains produits. Des obligations moins rigoureuses pourraient aussi être envisagées dans le cas des pays en voie de développement, pour un certain temps du moins.

Deuxièmement, grâce aux arrangements rendus possibles par les recherches scientifiques menées par l'OME, les gouvernements seraient amenés à mieux comprendre qu'ils ont tout intérêt, à long terme, à se plier aux règles édictées par l'organisation, les avantages retirés pouvant être directs — au sens de ce qu'une politique bien structurée peut faire pour l'environnement — ou indirects — au sens où les gouvernements seraient moins tentés de ne pas respecter leurs propres obligations, au détriment des intérêts collectifs en matière d'environnement.

Troisièmement, l'aide financière ou technique pourrait être assujettie au respect des obligations individuelles. Un Fonds pour l'environnement mondial (FEM) «revu et corrigé» ou un nouveau mécanisme de financement propre à l'OME pourraient inciter les gouvernements à suivre à la lettre les dispositions de telle ou telle entente.

Cela dit, l'OME devrait également disposer d'un mécanisme officiel de règlement des conflits qui opposent plusieurs gouvernements. Un mécanisme applicable à toutes les ententes conclues sous l'égide de l'OME serait souhaitable. La perspective d'un mécanisme unique est particulièrement séduisante du point de vue de l'équité. De cette façon, les grandes puissances politiques pourraient moins facilement faire en sorte que seuls leurs besoins propres soient pris en compte. Théoriquement, les gouvernements de ces pays pourraient favoriser l'adoption de mesures très rigoureuses dans des secteurs qui leur semblent prioritaires, et de mesures moins strictes dans d'autres⁹. Le système du comité d'experts, capables de bien comprendre la portée scientifique de certaines questions environnementales, offre la possibilité d'une évaluation et de recommandations objectives et d'éviter la confusion qui risquerait de se produire si tous les signataires d'une entente devaient participer aux diverses étapes du processus de règlement des conflits.

Les désaccords pouvant résulter d'une incompatibilité entre les politiques nationales et internationales en matière d'environnement et les règles internationales en matière de commerce ne devraient pas être trop amplifiés. En effet, contrairement à ce que l'on croit souvent, les tensions qui surviennent dans les échanges commerciaux à cause de questions environnementales n'ont jamais vraiment causé

⁹Les procédures de l'OMC sont définies dans l'Entente sur les règles et procédures régissant le règlement des conflits.

de difficultés. Aucune des dispositions adoptées par le GATT ou l'OMC n'a été contestée par suite d'une entente internationale sur l'environnement. Dans le cadre de l'OME, un comité mixte comptant aussi des représentants de l'OMC serait chargé d'examiner les politiques environnementales afin d'en dégager les éléments protectionnistes possibles. La collaboration entre l'OMC et l'OME à ce chapitre serait essentielle. L'une des possibilités à envisager serait de soustraire à l'application des règles de l'OMC les ententes signées dans le cadre de l'OME. Cela permettrait, dans les cas de non-respect de ces ententes, de recourir à des mesures commerciales qui ne répondent pas aux exigences de l'OMC. Forte de ses compétences techniques dans le secteur de l'environnement, l'OME déciderait si les obligations prévues par une entente ont été remplies ou non. Principale caractéristique du mécanisme de règlement des conflits dont serait dotée l'OME, les préoccupations environnementales seraient traitées par un organisme spécialisé et non pas dans le cadre du système multilatéral visant les échanges commerciaux¹⁰.

Le mécanisme de règlement des conflits de l'OME tiendrait compte du fait que des restrictions commerciales ne sauraient se substituer à de solides politiques environnementales. Les objectifs dans ce domaine seraient négociés au sein de l'OME. Les modalités du processus de négociation comme de la définition de ces objectifs reposeraient clairement sur la volonté des gouvernements de renoncer à leurs pouvoirs décisionnels relativement à certains problèmes liés à l'environnement. Il serait souhaitable de mettre en place un mécanisme faisant jouer à l'OME et à l'OMC un rôle de coordonnateur lorsqu'il s'agirait, par exemple, de déterminer la nature et la portée d'une mesure commerciale à adopter, au besoin, à titre de sanction. Par contre, dès qu'une telle mesure se trouverait intégrée à une EIE, le rôle de l'OMC consisterait non pas à déterminer si cette mesure contrevient à ses propres dispositions — comme on l'a souligné plus tôt, ces mesures feraient l'objet d'une exemption — mais bien à déterminer dans quelle mesure des sanctions commerciales contribueraient à la réalisation de l'objectif compromis par le non-respect, par un pays membre, de ses obligations concernant l'environnement. Ni l'OME ni l'OMC ne sanctionnerait des mesures unilatérales sur le commerce extraterritorial.

¹⁰Voir K. Anne McCaskill, "Dangerous Liaisons: The World Trade Organization and the Environmental Agenda," Policy Staff Paper 94/14, juin 1994, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, p. 5. M^{me} McCaskill arrive à la conclusion suivante : «[traduction] (...) une chose est claire — ni le GATT ni l'OMC ne devraient se mêler davantage des questions d'environnement. Le commerce international ne saurait servir de terrain d'arbitrage des décisions touchant ce secteur de politique. Il ne saurait non plus servir, directement ou indirectement, à faire respecter des normes ou des programmes internationaux qui n'ont pas reçu l'assentiment de la communauté internationale.»

Le rôle de la science

L'un des aspects fondamentaux de l'OME, qui ressort d'ailleurs implicitement dans le présent document, est l'information scientifique. Différentes formes de stress environnemental présentent des «seuils» variables, lorsque les écosystèmes ne suffisent plus à assimiler ce stress. Au-delà d'un seuil critique, la dégradation du milieu s'accroît de façon considérable. Les ententes sur l'environnement doivent être suffisamment souples pour s'adapter aux nouvelles données scientifiques. Elles devront être dynamiques plutôt que statiques. L'OME devra se doter de bases scientifiques solides pour tout ce qui concerne, par exemple, les pêcheries, les variations climatiques et les ressources forestières. Cela pourrait s'avérer très utile pour les pays économiquement plus faibles, étant donné que peu de pays disposent des ressources techniques et scientifiques nécessaires pour s'attaquer à tous les problèmes liés à l'environnement. L'OME serait ainsi en mesure de mettre à la disposition de tous les pays une base de données commune. Un organisme multilatéral capable d'offrir ce service éviterait aux gouvernements de devoir fonder leurs politiques sur leurs propres études aux données, peut-être, inexactes. Au plan politique, il serait également plus difficile pour un gouvernement d'accuser l'OME de faire en sorte que ses données favorisent un pays plutôt qu'un autre. Par ailleurs, la recherche scientifique supervisée ou menée de façon objective par l'OME, et utilisée comme base des ententes multilatérales, découragerait les pressions exercées par des groupes nationaux ou l'utilisation des préoccupations environnementales pour justifier certaines mesures protectionnistes.

Participation du public

Un autre élément du paradigme serait une participation plus directe de la population au processus d'élaboration des politiques multilatérales. L'OME n'aurait rien en commun avec le cadre d'échanges de gouvernement à gouvernement instauré au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Comme devait en témoigner la participation, au forum mondial qui a eu lieu dans le cadre de la CNUED, d'organisations dont le mandat n'est pas strictement lié à l'environnement, il existe un très grand nombre d'intervenants non gouvernementaux possibles qui s'intéressent aux questions environnementales et qui peuvent contribuer à une meilleure compréhension de ces questions. En fait, l'Action 21 fait état de neuf groupes dont la participation au processus décisionnel est essentielle : les femmes, les jeunes, les organismes non gouvernementaux axés sur l'environnement et le développement, les Autochtones, les travailleurs et leurs syndicats, les administrations locales, les gens

d'affaires, la communauté scientifique et les agriculteurs¹¹.

Donner un cadre officiel à la participation de ces groupes et tenir compte de leurs vues ne serait pas une mince tâche pour l'OME, qui devrait prendre garde que des groupes d'intérêts spéciaux ne viennent pas ralentir ou retarder les négociations, ou ne l'exposent à se faire accuser de favoritisme. La question de la représentation devrait aussi être examinée attentivement. La formule la plus simple pourrait être de constituer un organe consultatif non gouvernemental dont les membres représenteraient les tendances les plus diverses. Sans, toutefois, offrir quelque possibilité que ce soit d'un consensus, ce groupe donnerait aux organismes non gouvernementaux la chance de défendre leurs positions et d'en discuter dans un cadre multilatéral. Ces groupes, qui ont rarement accès aux mécanismes officiels, seraient dès lors en mesure d'orienter les politiques nationales ou internationales¹².

Un appel à l'action

Au mieux, la création d'une OME qui réponde efficacement à des besoins réels est une entreprise de longue haleine. Le mise en place, pour faire face aux problèmes environnementaux, d'un organisme international doté d'un mandat clair et d'un solide mécanisme de règlement des conflits s'impose, mais ce serait rêver en couleurs que de penser que ce projet puisse se réaliser à court terme et dans le climat politique actuel. La CNUED a permis l'élaboration d'un programme de développement durable, mais rien n'a été prévu pour en assurer la mise en oeuvre. La CNUED de 1992 et le Sommet des Nations Unies sur le développement social, qui s'est tenu à Copenhague en 1995, témoignent clairement d'un engagement mitigé à l'égard du paradigme proposé dans le présent document.

Tant que les décideurs n'auront pas tous pris conscience que ni le concept traditionnel de souveraineté ni les mécanismes en place à l'heure actuelle pour régler les relations entre les États ne permettent de s'attaquer aux problèmes auxquelles la population du globe doit maintenant faire face, les perspectives de concrétisation de l'OME demeureront faibles. Son heure n'a pas encore sonné. Pourtant, les conditions préalables, et observables, de la mise en place d'une organisation internationale existent déjà sous la forme du stress environnemental qui se manifeste de plus en

¹¹Chaque groupe fait l'objet d'un chapitre distinct dans Action 21 (chapitres 24 à 32).

¹²Fait à noter, l'article 16 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ce qu'on est convenu d'appeler la convention accessoire de l'ALENA sur l'environnement) prévoit la création d'un comité mixte de consultation publique.

plus, de mille façons. L'OME est une idée qui mérite certainement d'être explorée.

L'examen d'Action 21 dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU, en 1997, offrira une occasion d'attirer l'attention de la communauté internationale sur cette question et d'inciter les gouvernements et les divers groupes d'intérêts à appuyer le projet d'OME. Sans représenter une solution définitive aux problèmes environnementaux qui menacent la planète, l'OME constitue une étape à franchir sur la voie qui doit mener aux réformes nécessaires et à une collaboration accrue entre les pays.

Quoi qu'il en soit, et pour un certain temps encore, la structure fondamentale des programmes de l'ONU n'est pas appelée à changer, ce qui limite les chances de procéder à des réformes institutionnelles qui favoriseraient le traitement des questions environnementales à l'échelle internationale (et, à plus long terme, qui faciliteraient la création de l'OME). En fait, les changements proposés devraient être modestes et ne pas nécessiter une volonté politique trop grande de confier le dossier de l'environnement à un organe international. La principale option à envisager aux fins d'un mécanisme international qui, tout en se révélant efficace, n'exigerait pas de réformes institutionnelles majeures ni d'augmentations des ressources financières, serait de donner plus de vigueur au PNUE, y compris au chapitre des activités faisant intervenir d'autres organismes de l'ONU et des organisations non gouvernementales.

Le PNUE n'est pas une institution en soi, mais bien plutôt un programme conçu pour servir d'agent catalyseur ainsi que pour faciliter la coordination et la bonne marche des activités liées à l'environnement. Son cadre d'exécution est, d'abord et avant tout, l'ONU, mais il requiert aussi la participation d'organismes de l'extérieur. Contrairement aux organismes spécialisés de l'ONU, le PNUE, en règle générale, ne sert ni à mettre en oeuvre ni à financer des projets. On pourrait dire qu'il comporte à la fois des points forts — ses volets catalyse et coordination représentent une approche réaliste des diverses activités liées au développement durable — et des points faibles — le contrôle direct et réel des projets, des ressources financières et des politiques échappe encore trop aux responsables du programme.

Deux décisions ne nécessitant qu'un faible engagement politique pourraient, de ce fait, être prises plus ou moins immédiatement : a) accroître la transparence, et b) étendre, approfondir et rendre plus accessibles l'information et les analyses qui sont mises à la disposition des décideurs. Une plus grande transparence pourrait signifier une évaluation, à la fois par les responsables du PNUE et ceux du PNUD, des pratiques établies dans un pays donné en matière de développement durable. Cela dit, s'il devait s'avérer impensable même d'attendre si peu dans le climat politique actuel, d'autres avenues pourraient être explorées. Du côté du PNUE, on pourrait travailler

à rédiger un document-type destiné à faciliter les négociations entourant les EIE, ce qui rendrait possible un certain degré d'uniformisation dans un domaine pour lequel il n'existe pour le moment aucun ensemble de règles ou de lignes directrices applicables à l'échelle internationale¹³. On pourrait également s'efforcer d'établir des règles de procédure concernant les ententes internationales sur l'environnement, y compris en ce qui a trait au rôle des organisations non gouvernementales.

Pour ce qui est des mesures à prendre concernant l'information et les analyses, elles ne constituent qu'un seul aspect de ce qu'il faut faire pour bien comprendre, au plan technique aussi bien que politique, les questions liées au développement durable. Au-delà du simple renforcement des structures du PNUE, il conviendrait de rationaliser les bases de données de l'ONU. Un récent rapport souligne que même si une masse importante d'information est soumise aux Nations Unies, il n'existe pour le moment aucun réseau de bases de données permettant un échange utile de renseignements entre les diverses organisations¹⁴. Lorsqu'il s'agit d'un problème pluridisciplinaire comme le développement durable, pareille situation est, de toute évidence, insatisfaisante. Du côté du PNUE, des recherches écologiques plus poussées devront servir de bases aux traités à venir. Sa Base de données sur les ressources mondiales (GRID) a également été la cible de certaines critiques. Comme l'indique un autre rapport récent, la complexité inhérente au rassemblement de toute l'information pouvant exister sur l'environnement a amené les responsables de la GRID à se préoccuper davantage de la gestion des données que de leur contribution aux analyses et aux évaluations aux questions ou aux situations liées à l'environnement¹⁵. Les responsables du PNUE auraient tout intérêt à accorder une importance plus grande à l'interprétation des conséquences stratégiques de l'utilisation des données scientifiques et techniques.

¹³Proposer qu'un pareil document prévoit la mise en place d'un mécanisme d'exécution comme celui dont il est question dans le présent commentaire nécessiterait, toutefois, une volonté politique beaucoup plus certaine.

¹⁴Nations Unies, E/CN.17/1995/21, 30 mars 1995, p.4.

¹⁵Nations Unies, E/AC.51/1995/3, 8 mars 1995, p.11.

CA1 EA534 95C09 FRE ex.1 DOCS
Stranks, Robert T.

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20082914 4