

LES RELATIONS CANADA-UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

par Evelyne Dufault

Au cours des dernières années, les oppositions entre l'UE et le Canada dans les négociations des accords de protection de l'environnement furent nombreuses. Alors que dans les années 1980 et au début des années 1990 le Canada faisait figure de *leader* dans le domaine de l'environnement et que les relations entre le Canada et l'UE dans ce domaine étaient plutôt bonnes, on voit les conflits et oppositions se multiplier depuis le milieu des années 1990. En effet, depuis le Sommet de Rio (1992), l'Europe a eu tendance à adopter des positions plutôt progressistes dans les négociations des accords multilatéraux environnementaux (AME) et s'est confrontée à maintes reprises aux positions plus conservatrices du Canada. Plusieurs dossiers ont considérablement terni la réputation internationale dont pouvait jouir le Canada au plan environnemental.

De nombreux facteurs compliquent l'action internationale du Canada en matière d'environnement, notamment : la nature du régime politique canadien et le partage des compétences entre le fédéral et le provincial, les rapports étroits que le Canada entretient avec les États-Unis, la structure de l'économie canadienne, la nature et l'activité des groupes de pression, et enfin le type de coordination à l'intérieur de la bureaucratie canadienne. L'Europe jouit d'un contexte très différent ; l'opinion publique est plutôt favorable à des politiques environnementales fortes, en raison notamment des scandales liés à la sécurité alimentaire et au nucléaire et des régimes politiques permettant la représentation de partis verts. De plus, ayant déjà adopté des politiques progressistes fondées sur le principe de précaution à l'intérieur de l'UE, cette dernière, qui négocie en bloc (ou « bulle ») lors des négociations multilatérales, a tout avantage à œuvrer en faveur d'ententes internationales qui se rapprochent le plus possible des normes européennes.

La coopération dans le domaine de l'environnement est donc plutôt limitée; l'UE et le Canada ne se sont pratiquement jamais trouvés dans le même groupe de négociation depuis le Sommet de Rio (où le Canada et l'UE avaient œuvrés conjointement en faveur de la Convention sur la diversité biologique, et ce contre les É.-U.). Malgré tout, le dialogue entre l'UE et le Canada dans le domaine de l'environnement se déroule depuis 1989 sous la forme de consultations annuelles portant notamment sur le changement climatique, le principe de précaution, les organismes polluants persistants, la biosécurité et la biodiversité, les forêts durables, et la coopération environnementale dans le contexte de la dimension nordique.

CONTEXTE DE LA COOPÉRATION TRANSATLANTIQUE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Multiplication des acteurs : Le jeu politique international se complexifie en raison de la présence d'un nombre d'acteurs toujours croissant, en particulier des acteurs non-gouvernementaux (ONG, industrie et secteur privé, société civile, scientifiques, etc.).

Multiplication des forums : Les questions d'environnement sont traitées non seulement au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ou à la Commission du développement durable de l'ONU (CDD), mais également à l'OMC, à la Banque mondiale, au FMI, au G8, etc. De plus, le nombre d'institutions internationales dans le domaine de l'environnement a cru de façon marquée puisque la plupart des conventions sont accompagnées de la mise sur pied au minimum d'un secrétariat, mais également souvent d'une Conférence des parties, d'un organe scientifique, etc.¹

Nouvelles normes : Le contexte normatif ne cesse d'évoluer. développement durable, équité entre les générations, principe de prévention, principe de précaution, consentement préalable en connaissance de cause, partage équitable des bénéfices, pollueur-payeur, etc.

Approche juridique : Depuis le début des années 1980, le modèle juridique le plus courant est celui de l'«entente-cadre-protocole». Ce modèle de traité permet de s'entendre tout d'abord sur les principes et objectifs de base, puis de préciser les efforts requis afin d'atteindre ces objectifs dans un protocole.

Mise en œuvre des accords : Le contexte actuel est celui de la mise en œuvre des accords signés depuis 20 ans. Le Sommet mondial sur le développement durable qui aura lieu à la fin de l'été 2002 à Johannesburg a d'ailleurs pour objectif de faire un bilan de la mise en œuvre des textes issus de Rio et non pas de signer de nouveaux accords. Ainsi, la phase actuelle est beaucoup plus délicate car on est à négocier les modalités d'application des accords et à revoir les engagements s'il y a lieu.

Éléments de divergence

- PRINCIPE DE PRÉCAUTION (PROTOCOLE DE CARTAGENA ET CONVENTION DE STOCKHOLM SUR LES POPS)
 - ✓ Le principe de précaution veut que «l'absence de certitude scientifique ne peut seul justifier de retarder des actions destinées à éviter des dommages envers l'environnement potentiellement importants ou irréversibles»². Dans plusieurs cas de négociations dans les cinq dernières années, l'UE a fortement appuyé l'inclusion de ce principe dans les accords multilatéraux environnementaux alors que le Canada s'y est opposé à chaque occasion. Ce principe, s'il était inscrit dans le droit international, pourrait s'appliquer à plusieurs domaines sujets à litige entre le Canada et l'UE tels que les organismes génétiquement modifiés et la viande bovine aux hormones.

- MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE DE KYOTO
 - ✓ Malgré une déclaration conjointe sur les changements climatiques en juin 2001 dans laquelle le Canada et l'UE reconnaissent l'existence et la gravité des changements

¹ On estime à environ 140 le nombre de traités multilatéraux, dont plus de la moitié ont été signés depuis le Sommet de Stockholm en 1972, ce nombre approche le millier si l'on tient compte des accords bilatéraux.

² Le Prestre, Philippe, 2002, «Les politiques de l'environnement : les difficultés de la coopération internationale», dans Philippe Tronquoy (dir.), *Enjeux et politiques de l'environnement*, Paris, Cahiers français de La documentation Française, p. 81.

climatiques, ceux-ci se sont fortement opposés dans le cadre des négociations sur les mécanismes de mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Ces mécanismes ont fait l'objet d'un compromis officialisé à la conférence de Marrakech en octobre 2001. Toutefois, le Canada retarde l'entreprise du processus de ratification du Protocole alors que l'UE a annoncé que tous les États membres l'auraient ratifié d'ici le 1^e juin 2002. L'UE a invité le Canada à faire de même mais ce dernier doit composer avec une multitude de parties, dont les gouvernements des provinces, qui sont très réticentes à voir le Protocole de Kyoto ratifié par le Canada.

- DIFFÉRENDS COMMERCIAUX LIÉS AUX MODES DE PRODUCTION

- ✓ Les modes de production, en particulier les normes environnementales et phytosanitaires, sont des sujets fréquents de différends commerciaux entre l'UE et le Canada. Plusieurs exemples sont notables : gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs, normes de piégeage non cruel, l'amiante, le bœuf aux hormones ou encore les OGM. Ces conflits, dont certains tournent aussi autour du principe de précaution, illustrent le problème de compatibilité entre les normes environnementales et les accords commerciaux, problème qui sera rencontré de plus en plus fréquemment dans les prochaines années.

Éléments de convergence

- PROTECTION DE L'ARCTIQUE

- ✓ En décembre 1999, l'UE et le Canada ont adopté une déclaration conjointe sur la coopération nordique, «qui vise à promouvoir la coopération dans le Nord par le biais des échanges d'informations, du dialogue au niveau des experts et de projets communs»³. Cet accord vise à promouvoir la protection de l'environnement et d'améliorer la qualité de vie des citoyens qui vivent dans des régions nordiques.

- RÉFORME DE LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

- ✓ Au cours des cinq dernières années, la communauté internationale aborde la réforme de la gouvernance internationale de l'environnement. Plusieurs observateurs jugent que l'architecture institutionnelle actuelle n'arrive pas à favoriser la mise en œuvre des engagements internationaux des États et que la multiplication des institutions entraîne des chevauchements et des doublons qui nuisent à la coopération internationale et à la protection de l'environnement à l'échelle globale. Le Canada et l'UE ont œuvré conjointement, surtout dans la dernière année, en vue de structurer la réflexion sur cette question et de proposer des solutions en vue du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg qui aura lieu en septembre 2002. Bien que plusieurs gouvernements européens se soient prononcés en faveur de la mise sur pied d'une organisation mondiale de l'environnement, l'option du renforcement du PNUE comme solution aux problèmes de gouvernance internationale dans le domaine de l'environnement semble faire consensus pour l'instant.

³ <http://www.canadaeuropa.gc.ca/canada-eu-b1-f.asp>

Perspectives – enjeux futurs

Les thèmes suivants nous apparaissent comme étant des enjeux qui s'avèreront prioritaires dans les prochaines années dans la coopération environnementale internationale.

- SOMMET MONDIAL SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

- ✓ Le Sommet mondial sur le développement durable se tiendra à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002. Ce Sommet fera un bilan des progrès accomplis et des obstacles rencontrés dans la coopération internationale dans le domaine de l'environnement depuis le Sommet de Rio de 1992. Aucune nouvelle convention ne doit être signée mais l'examen de la mise en œuvre des textes issus du Sommet de Rio a été entrepris en 2001 et se poursuit jusqu'au Sommet de Johannesburg. L'UE et le Canada ont adopté une Déclaration commune des pays de la région Amérique du nord/Europe en septembre 2001 en vue du Sommet (voir annexe). Plusieurs enjeux émergents sont à l'ordre du jour du Sommet, dont la mondialisation et le développement durable de l'Afrique.

- DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE ET AUTOCHTONES

- ✓ Avec entre autres la mise en œuvre du principe de partage équitable des ressources génétiques inscrit dans la Convention sur la diversité biologique, on voit déjà que le rôle des populations autochtones gagne en importance et que les droits de propriété intellectuelle sont un enjeu de plus en plus saillant.

- MONDIALISATION ET ENVIRONNEMENT

- ✓ Ce thème très vaste comprend des aspects tels que les relations entre les accords commerciaux et environnementaux, le rôle du secteur privé dans la mise en œuvre du développement durable (partenariats), l'intégration des différents piliers du développement durable (économique, social et environnemental) ; etc. Réunis à Doha (Qatar) à l'automne 2001, les États membres de l'OMC ont décidé d'entreprendre l'examen des liens entre l'OMC et les accords multilatéraux environnementaux.