

Rapport évolutif

Analyse des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec

Rapport 1 — Paramètres et pistes d'analyse



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

Sophie Morin, MA
Relations internationales

Septembre 2005



Université du Québec
**École nationale
d'administration
publique**

INTRODUCTION

L'environnement constitue présentement un enjeu de taille dans le monde. La compréhension de ce phénomène est des plus complexe tant par les nombreuses approches proposées depuis les années 1960 que devant la diversité des acteurs. À l'origine, réservés au monde scientifique, les débats entourant les problèmes environnementaux se sont déplacés vers les sphères publique puis politique, cette dernière étant ultimement responsable de préserver l'environnement et les milieux naturels dans lesquels évolue l'être humain.

La complexité de ce phénomène en plus des effets de la mondialisation sur l'environnement nourrissent les débats et ce, depuis quelques décennies. Les mécanismes de la mondialisation, tels l'intégration des économies, ont des impacts importants sur l'environnement autant sur le plan national que sur le plan mondial. Dans ce contexte, la relation entre les effets de la mondialisation et la problématique environnementale s'avère intéressante à analyser. L'objectif de ce premier rapport consiste à présenter l'environnement comme objet d'étude en déposant les bases théoriques qui serviront à l'étude de l'impact de la mondialisation sur l'environnement au Québec et à l'analyse de ces impacts sur les politiques publiques environnementales.

Dans la première partie de ce rapport introductif, nous présenterons le contexte international dans lequel évolue l'environnement à partir, tout d'abord, de définitions qui nous seront utiles pour mieux cerner la problématique, et par la suite du contexte mondial où l'environnement est sous forte influence. Dans la deuxième partie, nous présenterons, en premier lieu, un bref portrait des impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec et en deuxième lieu, les hypothèses de recherche sous l'angle de la mondialisation comme outil d'analyse des politiques environnementales au Québec. Dans la troisième partie du rapport nous exposerons deux axes de recherche généraux qui seront privilégiés dans l'analyse des hypothèses de recherche.

1 MONDIALISATION ET ENVIRONNEMENT

1.1 Définition en tant que phénomène

Les écologistes considèrent que l'environnement est généralement défini comme le milieu où cohabitent l'homme, la faune et la flore, constituant ainsi un écosystème très complexe et sensible aux éléments externes. Pour les géographes, l'environnement est synonyme de milieu. Les juristes en font un champ de compétences politiques. Pour leur part, les spécialistes des sciences humaines considèrent l'environnement comme un système de relations entre l'objet et le sujet et voient l'environnement « comme un produit d'un mouvement social ou culturel » (Theys, 1993). Les économistes, enfin, proposent une approche plus « pratique » qui pourrait procéder à un assemblage de définitions. Selon eux, le concept est construit autour des notions de ressources naturelles, de biens collectifs et « d'effet externe ». La première notion désigne toutes les ressources renouvelables et non renouvelables dont l'homme dispose pour son usage et qui se retrouve dans le milieu naturel. Les biens collectifs (ou bien public) signifient la consommation ou l'utilisation d'un bien par un individu sans que cela n'affecte la disponibilité de ce bien à un autre individu¹. Enfin, l'effet externe est « l'effet sur la production ou le bien-être qui n'ont pas de prix ou n'en ont que partiellement » (Theys, 1993).

Sans diminuer l'importance de ces définitions, il faut baliser davantage le concept d'environnement pour mieux en faire ressortir les enjeux qui sont soulevés par le débat actuel autant sur la scène nationale qu'internationale. À ce sujet, le recours à la définition de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999*² et celle de la *Loi québécoise sur la qualité de l'environnement*³ s'avère essentiel.

¹ Pour les économistes, l'accessibilité non restreinte aux biens collectifs crée des problèmes environnementaux importants.

² Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999, ch.33).

³ Loi québécoise sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., chapitre Q-2.

La Loi canadienne⁴ définit le concept comme un « ensemble des conditions et des éléments naturels de la terre ». Nous y retrouvons notamment le sol, l'eau et l'air, mais aussi toutes les couches de l'atmosphère et les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants. Il faut ajouter à ces éléments les systèmes naturels en interaction. Quant à La Loi québécoise⁵ elle stipule que : « l'eau, l'atmosphère, le sol, ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou d'une manière générale le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques ».

Dans le contexte de la mondialisation, les définitions de la Déclaration de Stockholm⁶ et celle de la Charte mondiale de la nature⁷ peuvent également être utiles, puisqu'elles ont inspiré le Canada et le Québec. La Déclaration de Stockholm mentionne, dans son préambule, que « l'homme est à la fois créature et créateur de son environnement, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel (. . .). Les deux éléments de son environnement, l'élément naturel et celui qu'il a lui-même créé, sont indispensables à son bien-être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même ». Il faut également mentionner l'importance qu'accorde la Déclaration aux ressources naturelles – l'eau, la terre, l'air, la flore, la faune et les écosystèmes naturels et tout ce qui en découle⁸ – quant aux mesures de protection que doivent prendre les États. Du côté de la Charte mondiale de la nature, on ajoute que l'humanité fait partie de la nature (Arbour, 1997). La préservation et la protection des milieux naturels sont également au centre des principes de la Charte pour assurer une productivité optimale et éviter l'épuisement des ressources. Nous pouvons déceler dans ces définitions une approche systémique de l'environnement, un lien important entre l'homme et son milieu.

1.2 Définition en tant qu'objet de politiques publiques

L'environnement doit être considéré comme l'objet d'un ensemble de politiques dont le but est de prévenir des problèmes de provenances multiples. Ce postulat est basé sur l'approche préconisée par Larrue selon laquelle une « politique publique se fonde sur l'intention de résoudre un problème. Puisque nous ne retenons pas une unité de problèmes d'environnement, nous ne concevons pas d'unité dans l'action publique » (Larrue, 2000). Conséquemment, l'élaboration des politiques publiques en matière d'environnement est complexe par sa nature même (Le Prestre, 2005). Les acteurs sont nombreux et leurs intérêts divergent fréquemment. Étant donné que l'environnement touche différents secteurs, il n'est donc pas exclusif à une seule organisation ou à un seul groupe. L'environnement est un concept transversal et il sera considéré comme tel dans nos rapports subséquents qui s'attarderont à analyser plus en détail les impacts de la mondialisation sur les politiques publiques au Québec.

Cette nature plutôt éclatée du concept d'environnement se retrouve également au sein du droit constitutionnel canadien. En effet, par son objet diffus, l'environnement peut difficilement relever d'une compétence exclusive⁹ et constitue un « agrégat de matières sans spécificité propre » (Beaudoin, 2000). Sur le plan constitutionnel, les États fédérés du Canada disposent de compétences législatives exclusives et ils peuvent recourir également à leur droit de propriété pour protéger l'environnement. Dans d'autres domaines, ils doivent composer avec le Parlement fédéral, qui lui, possède également de vastes compétences.

⁴ *Id.*, note 2, article 3.

⁵ *Id.*, note 3, article 1.

⁶ Déclaration de la Conférence des Nations unies sur l'environnement, Stockholm, 1972.

⁷ Charte mondiale de la nature, Assemblée Générale des Nations Unies, 1982.

⁸ *Id.*, note 6, article 2.

⁹ D. Gibson, dans l'étude « *Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada* », (1973) 23 U du T.L.J. 54 indique que la gestion des milieux naturels ne peut être une activité homogène et qu'il s'agit donc d'une compétence partagée.

1.3 L'environnement sous influence

a) Des mécanismes en action

Le lien entre la mondialisation et l'environnement se situe à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les mécanismes de la mondialisation influencent fortement les actions et les décisions prises par les secteurs public et privé dans le domaine de l'environnement, en plus d'influer sur l'environnement en tant que milieu naturel. L'intégration des économies, qui favorise le commerce régional et international, en plus de contribuer à une plus grande interdépendance des États, engendre des conséquences importantes sur nos milieux de vie; elle est un facteur majeur de la dégradation de l'environnement et de l'augmentation des problèmes environnementaux. Le développement de la société industrielle dans le sillage des théories prônant une croissance soutenue des économies, s'est effectué au détriment des écosystèmes. La prise de conscience des problèmes écologiques reliés aux activités économiques n'est apparue que tardivement, vers les années 1960 et même 1970. Depuis cette époque, d'innombrables actions ont été mises au point et différents traités ont été ratifiés. Cependant, l'intégration économique soutenue des dernières décennies provoque l'élargissement des marchés et l'augmentation des échanges internationaux fait pression sur l'environnement.

L'intégration des sociétés – autre processus fondamental de la mondialisation, favorisé par les innovations technologiques – apporte davantage d'échange d'informations et de prises de conscience commune sur un sujet qui ne connaît pas de frontière. La place occupée par la société civile mondiale dans le débat est importante, tout comme celle des sociétés nationales et même locales. Elles influencent la classe politique par la prise en compte des problèmes environnementaux sur une base nationale, mais également des problèmes internationaux ayant une incidence sur leur propre milieu de vie. D'un autre côté, cette intégration des sociétés peut également entraîner des mouvements de population plus importants qui produiront des effets néfastes sur les écosystèmes.

L'intégration et l'harmonisation des politiques nationales sur la scène internationale et régionale témoignent également de l'impact de la mondialisation. Par exemple, certains défis, comme le réchauffement climatique, doivent impérativement relever d'une coopération entre les États en ce qui concerne l'élaboration de politiques environnementales plus intégrées. Les débats politiques sur les enjeux environnementaux s'entrechoquent (de Senarclens, 2005). D'un côté, les tenants d'une vision économique de l'environnement soutiennent que les sociétés ont une grande capacité d'adaptation et que le marché sera le meilleur instrument pour répondre aux défis environnementaux et sociaux. De l'autre côté, il y a ceux qui prônent des interventions gouvernementales plus musclées avec des mécanismes de régulation internationale contraignants, accordant ainsi une place importante au développement durable.

b) Le développement durable : noyau dur de l'environnement

Le développement durable est un concept très présent dans les discours sur la relation entre la mondialisation et l'environnement; on le retrouve d'ailleurs derrière les stratégies du Québec en matière d'environnement. Le développement durable prend sa source dans différents textes à portée universelle comme Le rapport Brundtland¹⁰, et la Déclaration de Rio¹¹. L'objectif du développement durable vise un développement qui réponde aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (Gendron, 2004b). Cet objectif est universellement accepté. Toutefois, cela n'empêche pas les interprétations diverses et souvent contradictoires quant aux moyens d'y parvenir, de se multiplier.

Les définitions et les différentes approches font ressortir deux conceptions du développement durable, l'une restrictive et l'autre plus large (Gendron, 2004a). L'approche restrictive prône un rapprochement entre le développement économique et la protection des milieux naturels (le capital naturel). L'approche plus large qui découle d'une vision anthropocentriste¹², tient compte des aspects sociaux, en plus des aspects écologiques et

¹⁰ Brundtland, Gro Harlem, *Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987, édité en 1989 par les Éditions du Fleuve, Montréal.

¹¹ Déclaration de Rio, 1992, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), (également appelée Sommet de la Terre).

¹² Vision qui signifie que l'homme est le centre du monde et que le bien de l'humanité est la cause finale.

environnementaux. Comme nous pouvons le constater, le développement durable peut être interprété de différentes manières, ce qui en fait un objet intéressant à analyser.

Cette vue d'ensemble met l'accent sur la nécessité d'actions au niveau local pour atténuer les impacts de la mondialisation sur l'environnement. De plus, cette planification de « l'agir local » fournit des outils de travail intéressants aux différents acteurs du milieu pour tirer profit des effets positifs de la mondialisation, par exemple en profitant d'un « réseautage » international important. La réflexion globale est également importante puisqu'elle permet aux actions locales de conserver toute leur pertinence (Huybens et Villeneuve, 2004). Le cas des changements climatiques est un bon exemple de l'importance de cette réflexion globale pour mettre sur pied des actions locales viables afin de répondre aux exigences des États, et plus particulièrement des États fédérés, dont le Québec.

2 LES IMPACTS DE LA MONDIALISATION SUR L'ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC

2.1 L'environnement au Québec

Au Québec, c'est à partir des années 1970 que l'État devient le protecteur de l'environnement en adoptant une série de normes et d'intervention centralisées (Simard et Lepage, 2004). C'est une période où le gouvernement protège et assainit davantage qu'il ne prévient, en utilisant des politiques transversales. Comme le mentionnent Simard et Lepage, ce modèle connaît des limites en raison de la diminution des budgets lors de la crise des finances publiques, au début des années 1980. De plus, les ressources humaines du ministère sont hétérogènes et une prééminence d'ingénieurs ne facilite pas les choses en donnant naissance à des écoles de pensée différentes. Enfin, un dernier élément d'importance limite la portée de l'action : la crédibilité même du ministère est sans cesse remise en question par les ministères à vocation économique qui perçoivent les mesures environnementales comme un frein au développement économique.

Les politiques environnementales inspirées par le développement durable furent donc difficiles à implanter au sein du ministère et, a fortiori, dans les autres ministères dont les activités peuvent avoir des incidences sur l'environnement. Le ministère ayant souvent été remodelé, l'approche écosystémique tant souhaitée par certains ne fut que partielle. Des voix s'élevèrent contre le système réglementaire, et l'approche centrée sur la déréglementation fit son apparition au début des années 1990. Cette approche consistait à revoir le rôle de l'État et le mot d'ordre était : « agir sur les acteurs afin d'influencer leur comportement » (Simard et Lepage, 2004). À la fin des années 1990, une grande réflexion amorçait la révision de la protection de l'environnement. Selon le ministère, plusieurs raisons militaient en faveur de modifications dans les stratégies et les plans de protection et de préservation (Jean, 1998) : « la libéralisation du commerce; la mondialisation de l'économie qui met l'accent sur la compétitivité; la crise des finances publiques et la révision du rôle de l'État qui s'ensuit; l'émergence des réalités régionales et locales et la demande d'une décentralisation plus poussée des pouvoirs de l'État au nom du principe de subsidiarité; la responsabilité accrue des acteurs socioéconomiques à l'égard de la protection de l'environnement ».

De cette réflexion, le gouvernement du Québec dégage deux constats (Simard et Lepage, 2004). Premièrement, l'État ne possède pas le monopole de la protection de l'environnement et les autres acteurs de la société doivent bien jouer leur rôle dans ce domaine auquel ils portent un grand intérêt, influençant déjà la sphère publique. En second lieu, les stratégies politiques et économiques dites « vertes » s'avèrent beaucoup plus rentables qu'on pouvait l'imaginer. C'est ainsi que le virage environnemental s'est amorcé vers la fin des années 1990. Depuis quelques années, le gouvernement, tout en accentuant la déréglementation, souhaite une gestion concertée de l'environnement où les différents acteurs prennent la parole et engagent le dialogue avec le gouvernement sur les questions environnementales. Cette gestion par les communautés qui met l'accent sur la régionalisation des solutions aux problèmes environnementaux, doit impérativement composer avec différentes dimensions qui sont directement touchées par le phénomène de la mondialisation.

2.2 Des dimensions incontournables

Généralement, la mondialisation a des conséquences sur les politiques intérieures, car la prise de décision par le gouvernement québécois est de plus en plus tributaire des réalités internationales, c'est aussi le cas en environnement. L'État demeure le principal producteur de normes et de réglementations pour protéger la nature des assauts qui peuvent être induits même de loin. Le marché a démontré que les entreprises ne peuvent jouer ce rôle, car elles en incorporent difficilement les coûts à leurs activités industrielles. L'impact sur l'économie signifie des sommes importantes allouées à la protection de l'environnement et au respect des engagements internationaux (comme le Protocole de Kyoto¹³) et régionaux (comme l'ANACDE¹⁴) contractés par l'État. L'impact sur la société se traduit par une prise de conscience des problèmes environnementaux internationaux et du rôle joué par la mondialisation dans l'évolution de ceux-ci. La société est plus sensible aux impacts des échanges commerciaux sur l'environnement, augmentant la pression auprès du gouvernement pour l'adoption des mesures de protection de l'environnement plus contraignantes. Le système juridique enregistre lui aussi les impacts de la mondialisation d'où des effets sur l'interprétation de la législation de l'État, comme l'intégration en droit interne des normes internationales.

L'impact de la mondialisation influence donc la prise en compte des problèmes environnementaux et leur apparition dans l'agenda politique du gouvernement. Pouvant ainsi établir que ces impacts ont une dimension universelle, nous pouvons, par le fait même, nous poser la question suivante : Comment le Québec procède-t-il pour minimiser ces impacts ou pour en tirer profit, le cas échéant ? Parmi les réactions possibles, le Québec peut certes, s'employer à mettre de l'avant des politiques environnementales ; mais comment ces dernières seront-elles construites ? Dans le cas des politiques environnementales déjà existantes, comment celles-ci ont-elles été élaborées et sous quels postulats sont-elles apparues dans l'agenda politique ? Sous quel angle doit-on évaluer ces politiques ? Pour répondre à ces questions, trois hypothèses de recherche, qui trouvent leur origine dans le contexte international mentionné dans la présente partie, s'avèrent prometteuses.

2.3 Hypothèses ou outils d'analyse des politiques environnementales au Québec

a) En matière d'environnement, le gouvernement, par ses actions et ses décisions, souscrit à des principes économiques classiques

La théorie économique classique considère les enjeux environnementaux comme des contraintes et des coûts supplémentaires qui peuvent éventuellement menacer la pérennité de l'entreprise ou de l'organisation. L'approche économique du développement s'attarde davantage à internationaliser et à privatiser les profits « alors que les coûts sociaux sont localisés et collectivisés » (Gendron, 2004a). Cette théorie repose sur deux analyses complémentaires des enjeux environnementaux (Boiral, 2004). La première prend en compte la perspective sociétale. L'entreprise est alors soumise à des pressions externes auxquelles elle doit répondre. La société, par ses actions et ses pressions, considère les enjeux environnementaux comme des contraintes dont les coûts sont difficiles à supporter, mais impossibles à éviter. De cette perspective sociétale découle la perspective des externalités négatives qui se traduisent essentiellement par les coûts associés à la dépollution. Cette dernière perspective est considérée comme le pendant économique de la dimension sociale. Ainsi « selon l'approche économique classique, les nuisances environnementales causées par l'activité industrielle se traduisent par des coûts qui ne sont pas supportés par l'entreprise ni intégrés dans les prix de ses produits : problèmes de santé, accélération de la corrosion, pertes de récoltes (...) épuisements des ressources, etc. Ces coûts sont donc externalisés, c'est-à-dire reportés à la charge de la collectivité » (Boiral, 2004).

Lorsque les pressions environnementales et les normes sont présentes, l'entreprise doit « internaliser » ces coûts par différentes actions, comme l'achat d'équipement répondant aux normes environnementales. Cette internalité des coûts est privilégiée par l'OCDE qui demande expressément aux pays membres d'en tenir compte pour augmenter les impacts positifs sur l'environnement mondial. Selon les tenants du discours classique, ces options font augmenter les coûts de production qui sont directement assumés par l'entreprise pour dépolluer l'environnement.

¹³ Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1997.

¹⁴ L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), 1993.

Cette approche, présente dans tous les États, conduit à des arguments de poids au nom du développement économique et de la rentabilité, plus particulièrement dans le processus actuel de la mondialisation des marchés. Le refus des États-Unis de ratifier le Protocole de Kyoto s'inscrit dans cette approche, car l'Administration américaine considère que cet instrument juridique contraignant nuirait à l'économie du pays. L'argumentation est la même en Australie, autre pollueur important parmi les pays industrialisés.

Le gouvernement du Québec, après avoir délaissé partiellement les principes de la réglementation (Simard et Lepage, 2004) dans l'élaboration des politiques environnementales, s'est tourné vers des instruments économiques pour réguler les problèmes environnementaux. La place qu'occupent les intérêts des acteurs économiques est assez importante au Québec, et l'inaction concernant l'application de certaines lois en témoignent selon Halley¹⁵. Cette forme de déréglementation signifie un renoncement à prendre des mesures environnementales qui se traduit par un retour en arrière important des actions gouvernementales.

b) Les Décisions politiques sont dictées par une approche néo-classique

En contraste avec la théorie économique classique qui se base sur une relation conflictuelle entre l'environnement et l'économie, l'approche néo-classique perçoit plutôt les enjeux environnementaux comme des moyens de productivité et de compétitivité non négligeables. Cette approche est également appelée « l'hypothèse de Porter », du nom du chercheur qui a été l'un des premiers à remettre en cause le postulat du lien négatif entre les actions environnementales et la compétitivité des entreprises. Selon lui, il est évident que la réglementation environnementale entraîne des dépenses et des transformations qui peuvent alourdir les coûts de production de l'entreprise. Par contre, cela peut se traduire par des efforts d'innovation et d'amélioration des procédés. Les bénéfices peuvent être en définitive excédentaires et stimuler la concurrence internationale pour les firmes moins polluantes. L'hypothèse de Porter, que l'on pourrait également nommer la perspective gagnant-gagnant (Boiral, 2004), a ainsi pris forme à la suite de la démonstration des avantages qui

pouvaient découler d'initiatives environnementales. Cette hypothèse met donc en avant les principes du développement durable tout en tenant compte des impératifs économiques. Elle démontre que les bénéfices de l'intégration des préoccupations écologiques dans les activités économiques sont non négligeables, ce qui correspond à l'approche restreinte du développement durable.

Il est important de mentionner que le postulat sur lequel s'appuie la théorie néo-classique est également controversé, en raison de la complexité des enjeux. Certains programmes environnementaux provoquent certes des bénéfices et des avantages, mais ce n'est pas le cas pour toutes les entreprises. Nous sommes donc loin d'une réalité homogène, monolithique et universelle comme voudrait bien le prétendre l'approche *gagnant-gagnant*. Il faut également tenir compte de l'attitude des gestionnaires face à la protection de l'environnement. Le lien entre économie et environnement répond surtout à une logique de compromis entre deux concepts trop souvent opposés et trop souvent subordonnés l'un à l'autre.

c) Les décisions et les actions politiques intègrent la conception élargie du développement durable

Dans un sens élargi, l'approche du développement durable se veut une redéfinition de la pensée économique en opposition à la pensée écologique. C'est prendre contre-pied de la conception stricte du développement durable qui elle, ne nécessite pas de rupture profonde avec les approches classique et néo-classique. Dans cette approche du développement durable, nous retrouvons trois variantes importantes qui obligent les acteurs à procéder à une redéfinition de ce qu'ils entendent par protection et préservation de l'environnement (Gendron, 2004a).

La première désigne la croissance durable qui se situe en ligne directe avec la vision traditionnelle du développement, mais qui tient compte de l'intégration de l'environnement en tant que variable dans la gestion économique. La deuxième est celle de l'harmonisation de l'économie et de l'environnement. L'économie s'est développée au détriment de la protection de l'environnement, fragilisant les écosystèmes. La dernière variante est celle de

¹⁵ Des travaux effectués par Halley en 1998 et soulevés par Simard et Lepage illustrent différentes formes de déréglementation au Québec : une première qui consiste à l'inaction du gouvernement ou son retard dans l'adoption de règlements; une deuxième forme est celle du laxisme du gouvernement concernant l'application des normes; une troisième forme est celle de l'usage de la discrétion ministérielle à travers les négociations et enfin la quatrième forme est celle qui se traduit par l'allègement de certaines contraintes.

l'inclusion du social au même titre que l'économie et l'environnement, une relation qui s'inspire de la théorie des ensembles. Cependant, même si cette approche du développement durable semble s'éloigner des concepts traditionnels, ce n'est véritablement qu'à travers la formulation des politiques publiques et du jeu des acteurs que l'on pourra réellement mesurer s'il y a rupture ou non avec les principes économiques traditionnels de l'environnement. La rupture ne se limite pas simplement à considérer l'environnement comme faisant partie de l'économie ou vice-versa, mais elle amène à remettre en question la consommation et les habitudes de vie par rapport aux milieux naturels.

3 DES AXES DE RECHERCHE À PRIVILÉGIER

Dans le sillage des hypothèses précédemment exposées, deux axes de recherche se dégagent pour nous aider à saisir les effets de la mondialisation.

3.1 Le commerce régional et international et la protection de l'environnement

Toutes les hypothèses établissent un lien entre économie et environnement. Par ailleurs, l'intégration des marchés et l'augmentation des échanges commerciaux mettent à l'avant plan le lien entre l'environnement et les activités commerciales. Les effets de ces activités sont de plus en plus documentés et surtout de plus en plus soulevés, allant le plus souvent à l'encontre des normes environnementales. Les organisations internationales et les Accords de libre-échange à vocations commerciale et économique sont les principaux vecteurs de l'intensification de ces échanges. C'est en ce sens qu'il est essentiel d'analyser la place que ces institutions font à l'environnement. Parmi celles-ci, trois doivent être plus particulièrement ciblées pour leurs effets sur le Québec. Il s'agit de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

a) L'ALENA

Cet accord commercial été le premier à inclure des dispositions environnementales. Le préambule du traité mentionne que celui-ci doit être mis en œuvre « d'une manière compatible avec la protection de l'environnement », en plus d'aborder la question du développement durable. Le régime de l'ALENA a engendré des impacts sur l'environnement, mais il est difficile d'établir le bilan environnemental de la libéralisation des échanges commerciaux en Amérique du Nord (Mayrand et Paquin, 2004). Cette difficulté vient du fait que l'ALENA entraîne des effets différents selon le secteur d'activité et selon les régions. La relation entre les normes environnementales et les politiques commerciales des pays membres doit être très marquée pour limiter et atténuer les effets du commerce sur l'environnement.

Le chapitre 11 de l'ALENA sur l'investissement est important pour bien comprendre le régime de l'Accord et plus particulièrement évaluer les retombées possibles sur l'environnement. Certaines dispositions consistent à protéger les investisseurs de pratiques discriminatoires ou d'expropriation sans compensation équitable. L'impact du chapitre 11 entraîne un léger recul des États quant à l'application de nouvelles normes environnementales nationales. Comme le soulignent Mayrand et Paquin, ce contexte, combiné aux processus de déréglementation qui ont résulté de la crise des finances publiques ne fait rien pour améliorer la perception de la société à l'égard des accords commerciaux.

L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), vient compléter les dispositions de l'ALENA en matière d'application des législations environnementales du Mexique, des États-Unis et du Canada. Il énonce de grands principes concernant la préservation de l'environnement, la coopération entre les trois pays, le développement durable et le développement de mesures environnementales efficaces sur le plan économique. Ces principes demeurent fidèles à la perception traditionnelle et économique des enjeux environnementaux. Cependant, le rôle de la Commission nord-américaine de coopération environnementale (CCE), créée aux termes de l'ANACDE et mandatée pour se pencher sur les problèmes environnementaux de la région, pourrait obliger les États membres à accepter une approche plus intégrale du développement durable. La CCE a jeté les bases

d'une véritable coopération en matière environnementale entre les trois États d'Amérique et les sociétés civiles des trois pays grâce à l'inclusion du principe de la transparence et la possibilité de participation du public.

b) L'OMC

Au sein de l'OMC, l'environnement occupe une place très différente comparativement à l'ALENA. Malgré la présence du Comité du commerce et de l'environnement, l'organisation tient à préciser qu'elle n'est pas une agence de protection de l'environnement¹⁶. La compétence de l'organisation en ce qui concerne le commerce et l'environnement se limite aux politiques commerciales et aux politiques environnementales qui ont des effets non négligeables sur le commerce. L'OMC a pour mission la libéralisation du commerce, ce qui implique qu'elle doit faire en sorte que les politiques environnementales n'entravent pas les échanges.

Cette mission, qui est le cœur du droit commercial de l'organisation, se reflète dans le principe de non-discrimination¹⁷ sur lequel les règles du système multilatéral de l'organisation repose. Incontournable, ce principe garantit – dans le contexte des problématiques environnementales – que les mesures nationales en environnement ne doivent pas être discriminatoires. Toutefois, l'organisation porte une attention particulière à ce que les règles commerciales ne nuisent pas à la protection de l'environnement au niveau national. L'OMC considère que le concept de développement durable est une partie fondamentale des accords et du commerce envisagés dans un esprit de libéralisation des marchés. Aucun accord de l'organisation n'est consacré spécifiquement à l'environnement. Ce concept s'inscrit plutôt dans l'esprit général des travaux de l'institution, car il constitue une dimension transversale du droit commercial de l'organisation¹⁸.

Les négociations prévues dans le cadre du cycle de Doha¹⁹ pourraient faire avancer le dossier de l'environnement, car plusieurs des membres souhaitent que l'OMC tienne compte désormais des accords environnementaux multilatéraux (AEM). Dans l'éventualité où l'organisation prendrait acte de ces accords, un pays membre pourrait saisir l'organe de règlement des différends (ORD) au sujet du non respect des accords environnementaux dans un litige commercial. Cependant, l'organisation est plutôt tiède envers cette possibilité sous prétexte qu'elle n'est aucunement responsable des accords environnementaux, encore moins en ce qui a trait au respect de leur application²⁰.

c) L'OCDE

Cet organisme n'est pas juridiquement contraignant, comme le sont l'ALENA et l'OMC. Il publie régulièrement des études sur les effets de l'économie sur l'environnement, mais également sur les impacts possibles des problèmes environnementaux sur l'économie de ses États membres. L'OCDE considère comme essentiel de faire évoluer les politiques environnementales vers des principes qui favorisent le développement durable. En 2001, les ministres de l'environnement des pays membres de l'OCDE ont adopté une stratégie concernant la protection de l'environnement²¹. Le but de cette stratégie est de définir des orientations claires pour l'élaboration des politiques à caractère écologique par les États membres.

La stratégie comprend un certain nombre de problèmes environnementaux. Ceux qui ont ou qui vont connaître une évolution favorable sont rangés dans la catégorie des « feux verts ». Ceux qui comportent des incertitudes ou des problèmes potentiels figurent dans la catégorie « feux oranges ». Enfin, ceux qui connaissent une évolution défavorable et qui doivent profiter de mesures

¹⁶ Organisation mondiale du commerce, Division du commerce et de l'environnement, *Le commerce et l'environnement à l'OMC*, 2004. Quatre paramètres ont orienté la discussion concernant l'environnement et le commerce : L'OMC n'est pas une agence de protection de l'environnement; les règles du GATT/OMC laissent une grande marge de manœuvre pour la protection de l'environnement; obtenir de meilleurs accès aux marchés pour les pays en développement; il faudrait renforcer la coordination dans le domaine du commerce et de l'environnement.

¹⁷ Les deux principaux aspects de ce principe sont le traitement national et la Nation la plus favorisée (NPF).

¹⁸ Des dispositions en matière d'environnement sont indiquées dans; le GATT de 1994 avec l'important chapitre XX; l'Accord SPS; l'AGCS; l'Accord OTC; l'ADPIC; l'Accord SMC; l'Accord sur l'agriculture.

¹⁹ Voir les paragraphes 6, 31, 32, 33 et 51 de la Déclaration ministérielle de Doha (novembre 2001).

²⁰ L'ORD a précédemment émis des décisions à portée environnementale, mais comme toile de fond l'entrave aux principes commerciaux de l'OMC. Il s'agit de l'affaire des crevettes et tortues, de l'affaire de l'essence, de celle concernant les dauphins et l'affaire de l'amiante.

²¹ OCDE, *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle*, adoptée par les ministres de l'environnement de l'OCDE, 2001.

d'urgences de la part des États comme les ordures ménagères, les transports, l'agriculture et la pêche sont classés dans la catégorie des « feux rouges ». Pour réussir à surmonter ces défis, l'OCDE considère que l'intégration des politiques environnementales et sectorielles des États est indispensable. La stratégie met en évidence cinq objectifs que les membres de l'organisation doivent prendre en compte : maintenir les écosystèmes intacts par une gestion rationnelle des ressources; diminuer les impacts de la croissance économique sur l'environnement; utiliser des indicateurs performants pour améliorer la prise de décision; viser l'amélioration de la qualité de vie par l'intégration de l'aspect social en environnement; s'assurer d'une meilleure coopération internationale; et améliorer la gouvernance mondiale de l'environnement.

3.2 La gestion de l'environnement et la gestion environnementale : deux concepts complémentaires

La gestion de l'environnement est « la préservation de la capacité de charge de l'environnement en vue d'un développement durable » (Gendron 2004b). Sous la responsabilité de l'État, grâce aux politiques publiques (organisation, réglementation, contrôle), cette gestion dépasse les préoccupations et les responsabilités des entreprises qui elles, abordent les questions environnementales sous l'angle de la gestion environnementale. Ce type de gestion ne consiste pas à gérer l'environnement, mais à intégrer, dans les fonctions traditionnelles de gestion, de nouveaux éléments écologiques qui prennent leurs sources dans les politiques publiques. Une entreprise prend-elle conscience des problèmes environnementaux? Ces problèmes semblent être de plus en plus importants pour l'entreprise qui cherche à modifier la gestion de l'environnement, cependant il y a toujours des données récurrentes qui viennent peser en faveur d'arguments économiques classiques.

Cette distinction entre gestion de l'environnement et gestion environnementale permet de cibler davantage la dimension institutionnelle de la gestion de l'environnement qui se traduit par l'élaboration de politiques publiques, éléments essentiels de la

gestion étatique. Toutefois, le rôle majeur que joue le secteur privé en environnement trace une voie impossible à éviter dans le cadre de la recherche, tout d'abord sur les impacts de la mondialisation et par la suite sur l'analyse des politiques publiques. Cette voie à prendre est plus que nécessaire, car le jeu des acteurs est une partie intégrante des politiques publiques. Par ailleurs, les dirigeants d'entreprises profitent largement des forums internationaux dans le but de se positionner à l'intérieur des débats actuels concernant la protection environnementale, ce qui dépasse les actions entourant, par exemple, les normes ISO 14000 et ISO 14001.

En tenant compte de ces deux types de gestion, plusieurs pistes de recherche se dégagent et un certain nombre d'entre elles feront l'objet des prochains rapports, de cette série. Ainsi, il sera possible d'établir la question sous l'angle de la biodiversité; des changements climatiques; de la pollution; des ressources naturelles; et des effets des organismes génétiquement modifiés sur l'environnement²². Ces dimensions figurent dans l'agenda gouvernemental et font déjà l'objet de politiques environnementales au Québec. À cet égard, relevons au passage la *Stratégie québécoise sur la diversité biologique*, le *Plan de développement durable du Québec*, la Politique de l'eau ainsi que les normes associées à la réduction des gaz à effet de serre. Du côté canadien, notons le dernier Plan vert : *Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques, un plan pour honorer notre engagement de Kyoto*.

CONCLUSION

Dans ce premier rapport dont le but était d'exposer la problématique de la recherche concernant les impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec, nous avons présenté l'environnement en tant qu'objet d'étude. Ce portrait général a permis de souligner l'importance du rôle joué sur l'environnement par la mondialisation, plus particulièrement au Québec. Ainsi, les impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec soulèvent des hypothèses de recherche utiles à l'analyse de ces impacts. Outre l'axe commercial et celui de la gestion de l'environnement, nous pouvons relever d'autres domaines où les impacts de la mondialisation pourront se faire sentir.

²² Pour les effets possibles des OGM sur la santé, vous pouvez consulter le rapport d'Anne-Marie Robert concernant l'impact de la mondialisation sur la santé au Québec.

Il sera utile d'explorer ces impacts dans d'autres États fédérés et également à l'intérieur de communautés régionales, comme l'Union européenne qui laisse voir, dans sa longue construction, certains traits fédératifs. À peine signalée dans le présent rapport la question du droit international de l'environnement et de son application en droit interne retiendra aussi notre attention. Il faut s'attarder également à la notion de l'environnement en tant que bien public mondial. Ce qui revient à aborder la question du rôle joué par les gouvernements pour la préservation de ce bien collectif, qui passe forcément par des actions nationales. Enfin, les débats qui émergeront des grands événements internationaux, comme la Conférence des Parties au Protocole de Kyoto de décembre ou le prochain symposium de la CCE concernant les relations entre le commerce et l'environnement en novembre, seront d'une grande importance.

Comme nous pouvons le constater, les champs d'études sont très vastes et ceux-ci apportent une teinte différente et intéressante à l'analyse des politiques environnementales dans le contexte de la mondialisation.

BIBLIOGRAPHIE

- Arbour, Maurice. *Droit international public*. Cowansville : Les Éditions Yvon Blais, 1997.
- Beaudoin, Gérald. A. *Le fédéralisme au Canada*. Ottawa : La collection bleue, Wilson et Lafleur, 2000.
- Simard, Louis et Lepage, Laurent. « Gestion publique de l'environnement au Québec, quel bilan à l'heure de la concertation ? » dans Bernier, Robert. et al. *L'État québécois au XXIe siècle*. Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 2004.
- Boiral, Olivier. « Environnement et économie : une relation équivoque », *VertigO* Vol 5 No 2, 2004, 22-30.
- Gendron, Corinne. Développement durable et économie sociale : convergences et articulations. *Cahiers de l'ARUC-ÉS*, Collection Recherche, No R-17, 2004a.
- Gendron, Corinne. *La gestion environnementale et la norme ISO 14001*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2004b.
- Halley, Paule. « La déréglementation en droit de l'environnement au Québec », Lepage, L et M. Gauthier, *Déréglementation et nouvelle gestion de l'environnement*, Institut des sciences de l'environnement, Montréal, 19-49.
- Jean, D. « Déréglementation ou modernisation de la réglementation ? » Lepage et Gauthier, *Les Cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement*, No 1, Montréal, 1998.
- Larrue, Corinne. *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris : L'Harmattan, 2000.
- Le Prestre, Philippe. *Protection de l'environnement et relations internationales, les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris : Armand Colin, 2005.
- Mayrand Karel et Marc Paquin, « L'ALENA et l'environnement : succès et limites d'un modèle novateur », dans Brunelle, Dorval et Christian Deblock, *L'ALENA, le libre-échange en défaut*. Montréal : Fides, 2004.
- Senarclens, Pierre (de). *La mondialisation, théories, enjeux et débats*. Paris : Armand Colin, 2005.
- Theys, Jacques, L'environnement à la recherche d'une définition, Institut français de l'environnement, (Notes de méthode, 1993, 46 pages).
- Villeneuve, Claude et Nicole Huybens. « La professionnalisation du développement durable : au-delà du clivage ou de la réconciliation écologie-économie », *VertigO* Vol 5, No 2, 2004, 80-90.



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lieu de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce, sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité. Il est apparu essentiel de répondre à cette préoccupation des impacts de la mondialisation sur la vie des institutions, des entreprises et de la société québécoise.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

Véronique Dumesnil, adjointe du Laboratoire

Téléphone : (418) 641-3000 poste 6467

veronique.dumesnil@enap.ca ou **leppm@enap.ca**

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site internet :

www.enap.ca/enap-fra/leppm

