

Évaluation environnementale (EE) initiale de l'Accord sur la promotion et la protection des investissements étrangers (APIE) Canada-Pérou

I. Sommaire

Le présent rapport expose les résultats de l'Évaluation environnementale (EE) initiale des négociations au sujet d'un Accord sur la promotion et la protection des investissements étrangers (APIE) Canada-Pérou. Le Canada a repris les négociations avec le Pérou au sujet d'un APIE en décembre 2003, après une interruption de plusieurs années. Les deux parties utilisent maintenant, comme base de discussion, le nouveau modèle d'APIE adopté par le Canada. Les négociations devraient être menées à bien d'ici octobre 2005.

L'APIE Canada-Pérou est le premier accord de cette nature à faire l'objet d'une évaluation environnementale. Les EE des APIE suivent le processus exposé dans le *Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales du Canada* de 2001. Ce processus est axé sur les effets environnementaux au Canada et comprend normalement trois étapes: l'évaluation initiale, l'évaluation préliminaire et l'évaluation finale. L'étape intermédiaire, c'est-à-dire l'évaluation préliminaire, est omise si l'on détermine que l'APIE devrait avoir des retombées économiques minimales au Canada. Les consultations publiques font partie intégrante de l'EE et sont réalisées du début à la fin du processus.

L'EE initiale des négociations sur l'APIE Canada-Pérou permet de cerner les retombées économiques probables de l'accord, sur lesquelles l'on se fonde pour déterminer les effets environnementaux potentiels au Canada. En outre, le rapport examine l'incidence de l'APIE sur la capacité du Canada de réglementer en faveur de la protection de l'environnement. D'autres questions environnementales sont également abordées, et les avis des intéressés ont aussi été pris en considération.

Les résultats de l'EE initiale montrent que ces négociations ne devraient pas entraîner des changements importants dans le flux d'investissement au Canada. Les effets économiques proprement dits et leur impact environnemental au Canada seront probablement minimales, sinon nuls.

L'APIE Canada-Pérou n'aura pas d'effets négatifs sur la capacité du Canada d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des règlements en matière de protection de l'environnement. Le Canada demeurera pleinement en mesure de maintenir et d'élargir son ensemble actuel de politiques, de règlements et de lois dans ce domaine, tout en respectant ses obligations nationales et internationales.

Le gouvernement du Canada souhaite recevoir des commentaires au sujet de cette EE initiale. Il n'y aura pas d'EE préliminaire puisque les effets économiques de l'APIE Canada-Pérou devraient être négligeables au Canada. Le rapport d'EE final sera rendu

public à la conclusion des négociations. Vous pouvez faire parvenir vos commentaires à l'adresse suivante : consultations@international.gc.ca.

II. Introduction

Pour maintenir la compétitivité internationale du Canada, il est essentiel d'accroître les possibilités d'investissement. Les APIE comportent des dispositions importantes qui facilitent l'accès aux marchés internationaux et les rendent plus sûrs pour les investisseurs canadiens. Ces accords ont ainsi un effet positif sur la création d'emplois au Canada, la performance économique à l'échelle nationale ainsi que l'attraction de nouveaux investissements et des technologies de pointe. Ces facteurs contribuent à maintenir la compétitivité, la croissance économique et la prospérité du Canada.

Les économies émergentes et celles qui sont en transition sont des destinations de plus en plus importantes pour l'investissement canadien à l'étranger. En précisant les droits et les obligations des signataires quant au traitement des investissements étrangers, un APIE contribue à façonner un cadre d'investissement prévisible et à instaurer un environnement commercial stable.

Du point de vue des pays en développement, l'investissement a une incidence positive sur le développement. Les APIE sont des outils efficaces et commodes à cet égard. Les pays en développement ont besoin des capitaux amenés par les investissements, d'où leur désir d'assurer la prévisibilité de ces derniers. Or, les APIE leur offrent justement la garantie de stabilité dont ils ont besoin.

En 2003, le Cabinet a approuvé un modèle d'APIE sur lequel le Canada se fonde dans ses discussions avec ses partenaires au sujet des règles d'investissement bilatérales. Ce modèle peut être consulté à l'adresse suivante:

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/apie-fr.asp>. De plus amples renseignements sur le programme d'APIE du Canada figurent à l'annexe 1 du présent rapport.

Le gouvernement du Canada est résolu à intégrer les considérations relatives au développement durable dans ses politiques nationales et internationales, et l'évaluation environnementale des négociations sur le commerce et l'investissement constitue un mécanisme pour y arriver. Nous sommes déterminés à réaliser les EE des négociations commerciales en suivant un processus qui exige une coordination interministérielle ainsi que des consultations du public et des parties prenantes, incluant les gouvernements provinciaux et territoriaux. *Le Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales du Canada* de 2001 expose en détail cette démarche. Le cadre donne suite à la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* de 1999¹, qui prévoit l'évaluation de toutes les initiatives envisagées par les ministres ou le Cabinet, dont la mise en œuvre peut avoir des répercussions environnementales importantes, qu'elles soient positives

¹ Disponible à l'adresse suivante : http://www.ceaa-acee.gc.ca/016/directive_f.htm.n

ou négatives. Des explications détaillées concernant l'application du Cadre figurent dans le *Guide pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales*².

² Disponible à l'adresse suivante : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/env/env-ea-fr.asp>.

III. Aperçu du processus d'évaluation environnementale

Le Cadre présente une méthode pour l'évaluation environnementale d'une négociation commerciale. Cette manière de procéder se veut suffisamment souple pour pouvoir s'appliquer à divers types de négociations (par exemple, multilatérales, bilatérales ou régionales), tout en assurant une approche cohérente et rigoureuse pour atteindre deux objectifs essentiels.

Le premier objectif consiste à aider les négociateurs canadiens à intégrer les facteurs environnementaux dans le processus de négociation, en leur fournissant des renseignements sur les impacts environnementaux possibles de l'accord commercial proposé. Comme tels, les négociateurs commerciaux et les spécialistes de l'environnement participent à l'EE, qui est réalisée parallèlement aux négociations.

Le deuxième objectif consiste à répondre aux préoccupations d'ordre environnemental exprimées par le public. Le Cadre se caractérise par un engagement ferme à l'égard des communications et des consultations dans chaque EE de négociations commerciales.

L'évaluation environnementale comprend normalement trois phases: l'évaluation initiale, l'évaluation préliminaire et l'évaluation finale. Ces trois étapes correspondent à l'état d'avancement des négociations. L'EE initiale est un premier examen qui sert à présenter les questions clés et est réalisée au tout début des négociations. L'EE préliminaire prend comme point de départ les conclusions de l'EE initiale et comporte une analyse rigoureuse. Cette étape est omise si l'on estime que les négociations n'entraîneront pas de grands changements économiques. Quant à l'EE finale, elle est réalisée à la fin des négociations. La conclusion de chaque étape est marquée par la publication d'un rapport, assortie d'une invitation à soumettre des commentaires.

Une méthode d'analyse uniforme est utilisée à chaque étape. On reconnaît dans le Cadre que les effets économiques et environnementaux peuvent se traduire par des changements dans l'importance ou la structure de l'activité économique, les types de produits échangés et l'évolution technologique ainsi qu'avoir une incidence sur les règlements et les politiques.

Le gouvernement du Canada a achevé les EE initiales des négociations commerciales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), ainsi que des négociations avec Singapour et le CA4 et entreprend actuellement l'EE préliminaire des négociations de l'OMC. Il continuera d'appliquer le Cadre aux futures négociations portant sur le commerce et l'investissement.

Il s'agit du premier APIE conclu depuis la publication du Cadre. Comme tel, ce rapport correspond à la première évaluation environnementale d'une négociation d'APIE. Étant donné les faibles retombées économiques attendues de cet accord, nous passerons directement à l'étape de l'EE finale. Les conclusions de cette EE initiale ont été communiquées au négociateur en chef du Canada et à un Comité d'évaluation

environnementale (CEE). Tous les commentaires du public au sujet de ce rapport seront pris en considération dans l'EE finale. Les EE des APIE continueront de s'enrichir grâce à notre expérience et aux commentaires des intervenants et du public.

IV. Invitation à présenter des commentaires

Conformément au Cadre, un Comité d'évaluation environnementale (CEE) a été formé pour entreprendre l'analyse de l'APIE. Chapeauté par Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada, le Comité d'évaluation environnementale de l'APIE Canada-Pérou comprend des représentants d'autres ministères fédéraux. L'une des tâches principales du Comité consiste à recueillir l'avis des provinces et des territoires, des représentants du monde des affaires, des milieux universitaires et des organisations non gouvernementales et du grand public.

Pour remplir son engagement en faveur d'un processus accessible et transparent, le gouvernement ouvrira au public cette EE initiale aux fins de consultations du 16 septembre au 7 octobre 2005. Le gouvernement cherche en particulier à recueillir des commentaires sur les effets économiques probables ainsi que la probabilité et l'importance des répercussions environnementales susceptibles d'en découler. Prière de garder à l'esprit que l'évaluation est axée sur les impacts environnementaux pouvant toucher le Canada.

Les commentaires au sujet du présent document peuvent être envoyés par courriel, par la poste ou par télécopieur à l'adresse suivante :

Direction des consultations et de la liaison (EBC)

Évaluation environnementale initiale de l'Accord sur la protection de l'investissement étranger Canada-Pérou
Commerce international Canada
Édifice Lester B. Pearson
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2
Télec. : (613) 944-7981
Courriel : consultations@international.gc.ca

V. Analyse de l'APIE Canada-Pérou

Le Canada a repris les négociations sur un APIE avec le Pérou en décembre 2003, après une interruption de plusieurs années. Ces négociations devraient s'achever d'ici septembre 2005. Le traité devra être ratifié par les deux parties.

a) Détermination des effets économiques probables

La première étape du processus d'évaluation environnementale consiste à déterminer les effets économiques probables de l'APIE. L'investissement total du Pérou au Canada est très modeste : un million de dollars seulement en 2003. Il est peu probable que l'APIE Canada-Pérou entraîne une augmentation importante de l'investissement péruvien au Canada.

Dans le cas du Pérou, le volume de l'investissement canadien direct est important : 1,7 milliard de dollars au total en 2003. L'industrie minière est le principal secteur visé par les investisseurs canadiens dans ce pays. En 2003, le Pérou s'est classé au troisième rang des endroits auxquels les grandes sociétés minières canadiennes destinent leurs budgets de prospection. Par ailleurs, le Pérou venait au quatrième rang des pays étrangers où le Canada possède des intérêts miniers. On note aussi de gros investissements canadiens dans les projets de transport de l'hydroélectricité et dans le domaine de l'impression.

L'existence d'un APIE devrait être un important facteur positif pour les investisseurs au moment de décider s'ils vont investir dans le territoire de l'autre partie, mais il y a bien d'autres aspects à considérer. Le principal effet d'un APIE est probablement de renforcer la protection de l'investissement canadien actuel au Pérou. Ces négociations ne devraient cependant pas apporter de grands changements dans le flux d'investissement.

b) Détermination et évaluation des effets environnementaux probables au Canada et mise en contexte

Le Cadre exige que l'on détermine et que l'on évalue les effets environnementaux susceptibles de découler des retombées économiques anticipées de l'APIE. La probabilité et l'importance de ces effets dépendent de l'augmentation de l'investissement, des secteurs visés et des mesures de protection actuelles de l'environnement liées à ces activités.

Tel que mentionné précédemment, l'investissement péruvien au Canada est modeste, et l'APIE ne devrait pas en entraîner une augmentation sensible de ceux-ci. Tout porte donc à croire que les effets environnementaux de l'APIE Canada-Pérou seront minimes, sinon nuls.

c) Contexte politique et réglementaire

Le Cadre d'évaluation prévoit l'examen des effets potentiels de l'APIE sur les plans politique et réglementaire. Les investisseurs étrangers au Canada sont soumis aux mêmes règles de protection de l'environnement qui régissent les activités des investisseurs canadiens. Les projets découlant d'investissements au Canada sont donc assujettis aux lois qui s'appliquent en matière d'évaluation environnementale, y compris la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et les règlements provinciaux correspondants.

Des révisions ont été récemment apportées au modèle d'APIE du gouvernement du Canada pour apporter des éclaircissements concernant le droit de ce dernier de prendre des règlements dans l'intérêt public. Le nouveau modèle comporte une exception générale qui permet à l'une ou l'autre des parties de prendre les mesures nécessaires pour protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale, l'environnement et la sécurité ou, encore, de prendre des dispositions dans le but express de conserver des ressources naturelles non renouvelables, à la condition que ces règles ne soient pas appliquées de façon arbitraire ou injustifiée et qu'elles ne constituent pas des restrictions déguisées au commerce ou à l'investissement. En outre, le modèle vient préciser les règles régissant l'expropriation directe et indirecte dans le contexte du droit de réglementation des gouvernements. Les parties à un APIE peuvent également soustraire des lois et des règlements existants à certaines obligations du traité et exclure des secteurs sensibles aux fins de réglementation future.

Le Canada se fonde sur le modèle révisé d'APIE dans ses négociations avec le Pérou. C'est pourquoi l'on estime que l'accord final ne viendra pas compromettre la capacité du Canada d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des règlements sur la protection de l'environnement. Le Canada demeurera en mesure de maintenir et d'élargir son ensemble actuel de politiques, de règlements et de lois conformément à ses obligations nationales et internationales.

Par le passé, des intéressés ont évoqué la création de refuges pour pollueurs et la paralysie de la réglementation parmi les effets environnementaux des traités sur l'investissement qui suscitent leur inquiétude. Pour obtenir un tour d'horizon des études consacrées à ces questions, veuillez consulter l'annexe II du présent rapport.

VI. Autres facteurs environnementaux – Effets transfrontaliers

Le *Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales du Canada* prévoit la réalisation d'évaluations nationales et la prise en considération des effets environnementaux transfrontaliers, régionaux et mondiaux s'ils ont des répercussions directes sur l'environnement canadien. Cependant, cette étude n'a pas pour but d'évaluer les effets environnementaux positifs ou négatifs susceptibles de se produire au Pérou à la suite de ces négociations, ni les mesures prévues dans ce pays pour mettre en valeur ou atténuer ces effets.

L'exploitation minière constitue le secteur de prédilection des entreprises canadiennes actives au Pérou. Nous nous sommes donc concentrés sur ce secteur pour déterminer les effets transfrontaliers potentiels des investissements dans cette industrie sur l'environnement canadien. Chaque étape du processus de production minière (prospection, extraction, traitement, fermeture ou abandon de mines) peut avoir des effets environnementaux négatifs : production d'émissions dans l'atmosphère, pollution et sédimentation de l'eau, contamination du sol, destruction de l'habitat, etc. La portée géographique de ces impacts peut se limiter à l'échelle locale comme s'étendre à la terre entière. Parmi ces sources de préoccupations transfrontalières, les émissions dans l'atmosphère sont le plus susceptibles d'affecter directement l'environnement canadien en entraînant des dépôts de métaux lourds à des milliers de kilomètres de leur origine. Les émissions produites par l'industrie minière peuvent aussi aggraver des problèmes mondiaux tels que le réchauffement de la planète. À notre connaissance, il n'existe aucune preuve précise que l'exploitation minière au Pérou a des impacts transfrontaliers sur le Canada.

VII. Consultations des intéressés

Un avis annonçant l'intention du gouvernement de réaliser une évaluation environnementale de l'APIE Canada-Pérou a été affiché sur le site Web des « Négociations et des accords commerciaux » de Commerce international Canada le 2 juin 2005. Cet avis invitait les parties intéressées à donner leur avis sur les impacts environnementaux probables de l'APIE au Canada. La plupart des commentaires reçus ont porté sur l'impact environnemental de l'investissement canadien au Pérou et les préoccupations au sujet de la gouvernance dans ce pays. Tous les commentaires obtenus ont été communiqués aux membres du Comité interministériel de l'EE pour l'APIE Canada-Pérou et aux négociateurs. Les commentaires viendront également contribuer aux efforts en cours pour améliorer le processus d'évaluation environnementale des négociations commerciales.

Même si cette étude n'a pas pour but d'analyser les répercussions environnementales potentielles de l'APIE Canada-Pérou sur ce dernier pays, les lignes qui suivent donnent de l'information sur des points soulevés dans les consultations au sujet des activités d'investissement au Pérou. Les questions relatives à l'activité minière ont semblé revêtir un intérêt particulier pour les personnes ayant pris part aux consultations.

Les études d'impact environnemental peuvent permettre de déterminer et d'atténuer en partie les effets sur l'environnement de l'exploitation minière; l'emploi de nouvelles technologies et de processus systématiques de gestion et de remise en état de l'environnement peuvent aussi y contribuer. Les réglementations nationales, les accords multilatéraux et les initiatives volontaires concourent aussi à promouvoir des normes plus élevées dans le secteur minier. À cette fin, il convient de noter que l'article 8 du Code de l'environnement et des ressources naturelles du Pérou exige la présentation d'une étude d'impact environnemental au ministère de l'Énergie et des

Mines avant la mise en exploitation d'une mine ou avant l'augmentation de plus de 50% de la production d'une mine existante. Certaines entreprises minières canadiennes sont connues pour avoir réalisé des études d'impact environnemental dans le cadre de leurs activités au Pérou. Par exemple, une étude d'impact environnemental indépendante menée pour un projet minier canadien a récemment fait l'objet de commentaires élogieux de la part de l'organisme local de protection de l'environnement chargé de délivrer les permis d'exploitation minière. En outre, les autorités péruviennes ont adopté plusieurs des éléments de cette étude comme nouvelle norme pour l'évaluation des projets miniers.

La politique environnementale de l'Association minière du Canada (AMC) s'applique à toutes les activités des sociétés membres, où qu'elles se déroulent. L'AMC a récemment publié le *Rapport sur les progrès du développement minier durable, 2004*, qui présente un aperçu des résultats obtenus par ses membres en matière d'environnement. Par ailleurs, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales soulignent l'importance des études d'impact environnemental pour les entreprises dont les activités sont susceptibles d'avoir une incidence importante sur l'environnement.

Depuis mars 1999, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) finance un projet bilatéral visant à renforcer la capacité du ministère péruvien de l'Énergie et des Mines de surveiller et de protéger l'environnement ainsi que la santé et la sécurité des employés dans les mines péruviennes, d'intervenir en cas d'urgence et d'utiliser les technologies numériques pour les titres et les permis d'exploitation minière. Ce projet a été réalisé par le ministère de l'Énergie et des Mines de la Colombie-Britannique jusqu'en mars 2002. En 2003, l'ACDI a affecté une somme additionnelle de 9,6 millions de dollars, répartie sur quatre années, afin d'apporter au ministère péruvien de l'Énergie et des Mines une aide technique pour résoudre des questions relatives à la réforme de la réglementation dans les secteurs des minerais et des métaux. Ce projet aide le gouvernement du Pérou à mieux faire appliquer les règlements en matière d'environnement et de santé publique dans le secteur minier; à décentraliser les services vers les régions de production minière; et à atténuer l'impact des activités minières sur les collectivités locales.

a) Documents de tierces parties

Les documents de tierces parties fournissent d'autres points de vue sur les effets environnementaux associés aux activités minières canadiennes au Pérou. Une étude de cas consacrée à la responsabilité sociale d'une grande société minière canadienne au Pérou illustre l'importance d'un véritable engagement de la part des parties prenantes et des initiatives de développement communautaires. http://www.nrcan-nrcan.gc.ca/sd-dd/pubs/csr-rse/pdf/cas/tc_f.pdf

Le Centre de recherches sur l'Amérique latine et les Antilles de l'Université York et Mines Alert Canada ont été les hôtes, en mai 2002, d'une conférence sur les activités des sociétés minières canadiennes en Amérique latine, y compris au Pérou. Le rapport

issu de la conférence est axé sur des questions relatives aux droits des communautés et à la responsabilité sociale des entreprises.

http://www.miningwatch.ca/documents/CERLAC_mining_report.pdf (en anglais seulement)

VIII. Conclusion et prochaines étapes

L'évaluation environnementale initiale permet de conclure que les négociations sur un APIE Canada-Pérou n'entraîneront pas de changements majeurs pour l'investissement au Canada. Par conséquent, les effets environnementaux au Canada devraient être minimes.

L'EE initiale sera distribuée aux décideurs pour qu'ils puissent en utiliser les résultats pour mener à bien les négociations sur l'APIE Canada-Pérou et réaliser d'autres activités rattachées à l'élaboration des politiques.

À la suite de la réception des commentaires du public sur l'EE initiale, on produira l'EE finale en tenant compte des résultats des consultations. À la lumière de l'EE initiale, qui a conclu à la faible probabilité d'importants effets sur l'activité économique et l'environnement au Canada, il a été jugé inutile de produire une EE préliminaire. L'EE finale coïncidera avec la conclusion des négociations avec le Pérou.

Annexe 1

Programme d'APIE du Canada

a) Aperçu du programme d'APIE du Canada

Un Accord de promotion et de protection de l'investissement étranger (APIE) est un accord bilatéral visant à protéger et à promouvoir les investissements étrangers en prévoyant des droits et des obligations juridiquement contraignants.

Un APIE a atteint son objectif en énonçant les droits et les obligations de chacun des pays signataires quant au traitement de l'investissement étranger. En général, l'APIE contient des exceptions convenues aux obligations. L'APIE assure aux investisseurs étrangers qu'ils recevront un traitement aussi favorable que leurs homologues nationaux ou les investisseurs d'autres pays dont la situation est semblable; que leurs investissements ne seront pas expropriés sans que des indemnités adéquates ne soient versées promptement, et qu'ils ne seront en aucun cas soumis à un traitement inférieur à la norme minimale prévue par le droit international coutumier. En outre, les investisseurs devraient, dans la plupart des cas, être libres d'investir leurs capitaux et de rapatrier leurs investissements et leurs gains de placement.

La politique du Canada consiste à promouvoir et à protéger l'investissement au moyen d'un système transparent et fondé sur des règles, qui réaffirme le droit des gouvernements de promulguer des règlements dans l'intérêt public, y compris sur le plan du développement. Fondé sur les principes de la primauté du droit, de l'équité, de la transparence, de la non-discrimination et de l'imputabilité, l'APIE contribue à la bonne gouvernance et au développement durable en décourageant les gouvernements d'assouplir les normes de santé, de sécurité ou de protection de l'environnement pour attirer des investissements.

Lorsque le Canada a commencé à négocier des APIE en 1989 pour obtenir des engagements en matière de libéralisation et de protection des investissements, il s'est fondé sur un accord type élaboré sous les auspices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En 1994, le Canada a présenté un modèle d'APIE qui incluait les dispositions améliorées sur la protection de l'investissement prévues dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). À ce jour, le Canada a conclu 23 APIE au total : 5 en utilisant le modèle de l'OCDE et 18 en se servant de son modèle de 1994.

b) Le nouveau modèle d'APIE du Canada

En 2003, le Canada a entrepris d'actualiser le modèle d'APIE pour tenir compte des leçons tirées de la mise en œuvre et du fonctionnement du chapitre de l'ALENA sur l'investissement. Les principaux objectifs de cet exercice étaient les suivants: préciser davantage les obligations de fond; maximiser l'ouverture et la transparence du

processus de règlement des différends; et améliorer la discipline et l'efficacité dans les procédures de règlement des différends. En outre, le Canada cherchait à rendre plus transparentes les réserves et les exceptions prévues aux dispositions de fond de l'accord.

En mai 2004, le nouveau modèle canadien élaboré pour la négociation d'APIE a été rendu public sur le site Web de CIGCan: <http://www.international.gc.ca/tna-nac/APIE-fr.asp>. Ce modèle d'accord prévoit une protection accrue de l'investissement et comprend plusieurs principes essentiels: traitement non discriminatoire qui respecte une norme minimale; protection contre l'expropriation sans indemnité et limites au transfert de fonds; transparence des mesures touchant l'investissement; et mécanisme de règlement des différends. Le nouveau modèle sert de base au Canada dans ses discussions avec des partenaires au sujet de règles d'investissement bilatérales. Comme il s'agit d'un modèle, les dispositions qu'il contient peuvent faire l'objet de négociations et être améliorées par les parties. Ainsi, même si tous les APIE devraient respecter ces principes, il est fort peu probable que deux accords soient identiques.

Le programme de négociation d'APIE du Canada est conçu pour tenir compte des priorités des investisseurs canadiens. Étant donné qu'un grand nombre de pays sont désireux de négocier des APIE avec le Canada, nous avons entrepris un exercice complet d'établissement des priorités en ce qui concerne des partenaires potentiels dans le cadre d'APIE, sur la base des facteurs suivants : 1) probabilité d'engager des pourparlers; 2) intérêts commerciaux et économiques; 3) absence de protection pour les investisseurs; 4) intérêts relatifs à la politique commerciale; 5) intérêts en matière de politique et de développement.

c) Enjeux environnementaux liés au nouveau modèle d'APIE

Le nouveau modèle d'APIE du Canada repose sur un engagement renouvelé à l'égard de la transparence, notamment en établissant une corrélation entre les accords sur l'investissement et les questions environnementales. Par exemple, le Canada cherche à obtenir des autres parties qu'elles s'engagent à publier les lois, les règlements et les autres procédures concernant tout sujet traité par l'APIE. Il cherche aussi à donner à chacune des parties l'occasion de formuler au préalable des commentaires sur des projets de loi concernant l'investissement étranger.

Le Canada reconnaît également les avantages de la transparence des dispositions portant sur les procédures dans les accords sur l'investissement. Ces dispositions comprennent les procédures de règlement des différends entre un investisseur et un État dans le cadre desquelles le Canada cherche à faciliter, par exemple, la soumission de communications de tierces parties aux tribunaux.

Le nouveau modèle d'APIE du Canada comporte plusieurs mesures de sauvegarde destinées à protéger le droit du Canada de réglementer à des fins de protection légitime du bien-être public. Il comprend également, dans son préambule, un énoncé sur la conformité de l'accord aux principes du développement durable, ainsi que des

exceptions générales concernant la protection de la vie et de la santé humaine, animale ou végétale s'inspirant de l'article XX du GATT et de l'article XIV de l'AGCS.

Le modèle d'APIE révisé clarifie la position du Canada, selon laquelle des mesures non discriminatoires, comme un règlement, élaborées et appliquées dans un but de protection légitime du bien-être public – par exemple dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement – ne constituent pas une forme d'expropriation indirecte. Cette disposition a pour but d'éviter que des règlements vitaux (y compris en matière d'environnement) ne soient affaiblis par l'obligation de verser une indemnité coûteuse. Par exemple, à moins qu'une mesure soit si rigoureuse qu'elle ne puisse être considérée à juste titre comme ayant été adoptée et appliquée de bonne foi, un règlement environnemental non discriminatoire, même s'il nuit aux intérêts d'un investisseur, n'enfreindrait pas les règles relatives à l'expropriation indirecte et ne rendrait pas nécessaire le versement d'une indemnisation aux termes du traité.

Le modèle révisé d'APIE renforce une disposition sur le « maintien des normes », par laquelle les signataires reconnaissent qu'il ne faut pas attirer les investissements en relâchant les normes de santé, de sécurité et de protection de l'environnement. Plus précisément, cette disposition reconnaît qu'il n'est pas approprié d'encourager l'investissement en relâchant les mesures nationales qui se rapportent à la santé, à la sécurité ou à l'environnement. Dans le cas où l'une des parties aurait offert ce type d'encouragement, l'autre partie pourrait réclamer la tenue de consultations.

Annexe II

Préoccupations du public à l'égard des effets environnementaux de l'investissement

Le *Cadre pour l'évaluation environnementale des négociations commerciales* du Canada indique que l'un des principaux objectifs d'une évaluation environnementale des négociations commerciales consiste à tenir compte des préoccupations du public. Nous nous attarderons ici à deux grandes préoccupations du public à l'égard des impacts environnementaux des traités sur l'investissement: les refuges pour pollueurs et la paralysie en matière de réglementation. Les lignes qui suivent donnent un aperçu des faits sur ces deux questions, tirés des études existantes, et exposent la façon dont le nouveau modèle d'APIE et d'autres initiatives du gouvernement du Canada répondent à ces préoccupations.

L'hypothèse des refuges pour pollueurs part du principe que les entreprises s'implantent à dessein pour des raisons d'économie, là où les règles et les normes environnementales sont moins rigoureuses. On parle aussi de « nivellement des normes par le bas ». Le gouvernement du Canada respecte le droit de chaque pays de fixer ses propres normes environnementales. Cependant, notre modèle d'APIE comporte des dispositions qui demandent instamment aux partenaires de ne pas abaisser leurs normes environnementales pour attirer l'investissement et d'appliquer leurs lois en vigueur. De même, nous encourageons les entreprises canadiennes à respecter des normes élevées dans leurs activités à l'étranger, par exemple, en se conformant aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*.

La question de savoir si l'hypothèse des refuges pour pollueurs est bien fondée fait l'objet d'un débat. La documentation consacrée à ce sujet contient les arguments suivants qui la contredisent.

- Les coûts qu'entraîne le respect des normes environnementales seraient très inférieurs à l'ensemble des coûts; et le relâchement des règlements environnementaux ne saurait profiter qu'à un petit nombre d'entreprises.
- Les entreprises multinationales peuvent utiliser la technologie la plus récente et les normes correspondantes quel que soit le lieu de leurs activités. Elles font preuve d'initiative en matière d'environnement pour des raisons de compétitivité et pour satisfaire aux exigences des intéressés.
- Les avantages associés au relâchement des normes environnementales peuvent être annulés par une gestion douteuse et les atteintes éventuelles à la réputation d'une entreprise.
- Les producteurs installés dans des endroits où les normes sont faibles peuvent être désavantagés s'ils veulent pénétrer un marché étranger qui exige des normes plus rigoureuses.
- Certains secteurs connaissent une mobilité restreinte en raison des facteurs de production ou des coûts du transport.

Les données concernant les refuges pour pollueurs ne sont pas concluantes. La plupart des études révèlent l'absence de preuves empiriques systématiques concernant un déplacement général des entreprises vers des lieux où les normes environnementales sont moins rigoureuses. Cependant, des études consacrées à des secteurs et à des régions en particulier font état de telles indications. D'autre part, certains secteurs et entreprises montrent leur attachement à un relèvement des normes et suivent des règles environnementales élevées pour réduire les coûts et les risques et pour répondre aux attentes des intéressés. Les experts en gestion soulignent que les entreprises qui prennent les devants en matière d'environnement peuvent facilement s'adapter aux nouvelles exigences des consommateurs et du marché et les tourner à leur avantage. Il existe donc un fort potentiel de « nivellement par le haut » lorsque les mesures d'encouragement et de dissuasion appropriées sont en place. D'autres études révèlent que les technologies amenées par les investissements étrangers directs peuvent compenser les impacts d'échelle.

L'absence de preuves concluantes n'exclut pas la possibilité que des entreprises puissent un jour chercher des refuges pour pollueurs. Par conséquent, le gouvernement du Canada continuera d'appliquer sa stratégie fondée sur les principes suivants: intégrer des dispositions environnementales dans les accords sur l'investissement; encourager les sociétés canadiennes à appliquer des normes élevées partout où elles sont actives; et entamer des discussions sur les plans national et multilatéral afin de faire en sorte que les objectifs environnementaux et économiques se renforcent mutuellement au cours de la libéralisation de l'investissement.

Les préoccupations entretenues au sujet de « la paralysie en matière de réglementation » concernent les limites imposées à la capacité des gouvernements de réglementer en raison des engagements contenus dans les accords sur le commerce et l'investissement. On craint aussi que les gouvernements ne puissent ou ne veulent pas renforcer les règlements et les normes environnementales pour des raisons de compétitivité.

Les études font état de preuves empiriques d'un certain relâchement ou immobilisme en matière de normes environnementales sous l'effet du commerce international et des activités d'investissement étranger direct. Cependant, il n'y a pas de tendance définitive dans ce domaine. En particulier, des litiges entre des investisseurs et l'État au titre du chapitre 11 de l'ALENA ont suscité des préoccupations au sujet de la paralysie de la réglementation. La Commission nord-américaine pour la coopération environnementale a indiqué que ces preuves ne permettent pas de conclure à l'existence d'une paralysie en matière de réglementation environnementale, mais justifient assurément l'attention des décideurs et un examen suivi. Comme on l'a vu dans ce rapport, le nouveau modèle d'APIE clarifie le droit, pour les gouvernements, de promulguer des règlements dans l'intérêt public.