



i n t e r n a t i o n a l

**Le Role Obstructionniste des Etats-  
Unis, du Canada et de L'Australie  
dans les Negociations sur les  
Politiques et les Reglementations  
Internationales en Matiere  
d'Environnement**

février 2000

Le 24 février 2000

## **LE ROLE OBSTRUCTIONNISTE DES ETATS-UNIS, DU CANADA ET DE L'AUSTRALIE DANS LES NEGOCIATIONS SUR LES POLITIQUES ET LES REGLEMENTATIONS INTERNATIONALES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT**

Kevin Stairs, Greenpeace International

**Les négociations sur le traité POP sont empreintes d'une dynamique extrêmement regrettable, qui ne diffère pas tellement de celle observée dans le cadre d'autres négociations environnementales. Alors que l'objet de ce traité (les POP) devrait être considéré comme le problème le plus pressant à résoudre, une poignée de pays régressifs, obstructionnistes, sont devenus le problème le plus pressant. Les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, notamment, sont en effet le problème immédiat le plus pressant, à cause de leurs positions faibles et régressives, ainsi qu'en raison du rôle qu'ils jouent en faisant obstruction aux solutions internationales attendues et nécessaires qui devraient être incluses dans un traité adéquat sur les POP. L'impact de ces pays sur les négociations représente un coût d'opportunité considérable pour l'environnement et la santé humaine, ainsi qu'un coût considérable pour leur position au sein de la communauté internationale. Leur comportement est en fait une source d'embarras sur le plan des affaires étrangères et il compromet en même temps l'aptitude de l'humanité à réaliser le développement durable.**

### **CONTEXTE:**

L'auteur travaille depuis douze ans au sein de l'unité politique de Greenpeace International, responsable des objectifs de Greenpeace en matière de politique environnementale internationale et des négociations sur les traités. Ses responsabilités spécifiques couvrent le domaine des produits chimiques toxiques et des déchets dangereux. Les commentaires et les conclusions qu'il formule se limitent à des expériences directes faites sur le terrain. Pour d'autres questions environnementales d'une importance majeure, le rôle et la réputation de ces pays est cependant similaire, comme d'autres l'ont démontré. Les diverses tribunes environnementales auxquelles l'auteur a participé comprennent des négociations au niveau régional et mondial. Les Etats-Unis, le Canada et l'Australie sont présents dans certaines d'entre elles, tandis qu'ils sont absents d'autres (nombreux accords régionaux). D'une manière générale, lorsque ces pays sont présents, on observe une nette différence par rapport aux négociations auxquelles ils ne participent pas. Compte tenu de ce contexte, venons-en au thème du présent document: le rôle des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie dans les négociations sur les politiques et les traités environnementaux internationaux dans ce domaine particulier.

### **APERCU:**

Les trois points suivants sont traités dans le présent document:

1. Rôle et réputation des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie: bref exposé, conclusions de base.
2. Trois études de cas, couvrant la décennie écoulée de négociations environnementales (le Principe de Précaution; la Convention de Bâle couvrant la production et les mouvements transfrontières de déchets dangereux; et les négociations en cours sur le projet de traité concernant les polluants organiques persistants (POP)).
3. Retour au rôle des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie; ce que les gouvernements progressistes peuvent faire.

## **I. ROLE ET REPUTATION DES ETATS-UNIS, DU CANADA ET DE L'AUSTRALIE: BREF EXPOSE**

Il est manifeste que ces pays, pris individuellement et collectivement, ont un énorme potentiel pour assurer le rôle de chefs de file mondiaux en matière d'environnement (compte tenu de leurs capacités et ressources majeures et de leur position internationale) et pour ainsi guider la planète sur la voie correcte d'un véritable développement durable. Or, ils n'assument pas ce potentiel. Est-ce donc un potentiel gaspillé? La réalité est malheureusement bien pire, puisque ces pays sont en fait une barrière ou un obstacle aux mesures progressistes qui s'imposent pour protéger l'environnement et la santé humaine. Ils sont devenus une partie (significative) du problème et non la solution.

Ce sont essentiellement les Etats-Unis, le Canada et l'Australie (et quelques autres pays comme le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande) qui ont dressé le principal obstacle au progrès, alors qu'il y va de la santé future de la planète. En agissant comme le plus gros obstacle à l'adoption des solutions environnementales internationales qui s'imposaient, ces pays ont fait inutilement d'eux-mêmes et de leurs positions de négociation le problème le plus pressant, alors qu'il aurait plutôt fallu s'occuper de la pollution toxique en priorité. Ceci représente un énorme coût d'opportunité pour le développement durable. C'est en outre une sérieuse source d'embarras pour ces pays eux-mêmes sur le plan des affaires étrangères.

La question de la réputation est très claire. La mission que ces pays se sont fixée est "d'affaiblir le texte, affaiblir le texte, affaiblir le texte, et ensuite ne pas l'accepter ou le respecter lorsqu'il est finalement adopté".

Dans le cas des Etats-Unis, bien que cela apparaisse clairement au vu des positions et interventions de ce pays aux réunions internationales, des contacts au sein de l'administration américaine ont indiqué les Etats-Unis n'accepteraient pas que les traités environnementaux négociés contiennent des mesures allant plus loin que leur propre législation nationale. En d'autres termes, la position des Etats-Unis est la suivante: "nous accepterons n'importe quoi, pour autant que nous ne devions pas changer notre législation ou notre politique à l'échelle nationale".

Avec cette position de maintien du statu quo et de rejet des progrès, les Etats-Unis et les quelques autres essaient, avec arrogance, de RAMENER le reste du monde à leur manque d'aspirations au lieu de promouvoir le progrès en assumant un rôle de chefs de file. Compte tenu de ces conclusions, penchons-nous à présent sur les trois études de cas.

## **II. ETUDES DE CAS**

### **Première étude de cas: le Principe de Précaution**

Le Principe de Précaution représente un changement significatif et fondamental de politique et d'approche en matière d'environnement. Il a vu le jour dans les années 80, en Allemagne; à l'échelle internationale, il a été repris dans le cadre des Conférences des ministres de la mer du Nord, avant d'être adopté dans d'autres enceintes régionales et au niveau mondial. Initialement, ce Principe a été appliqué dans le contexte de la pollution et de la libération de contaminants dans l'environnement. Aujourd'hui, cependant, pratiquement toutes les discussions qui concernent des dossiers environnementaux se réfèrent au Principe de Précaution.

Ce Principe apporte un changement nécessaire par rapport à la politique traditionnelle, mal fondée, qui reposait sur "l'approche de la capacité d'auto-épuration"; celle-ci postulait, à tort, que

les substances dangereuses pouvaient être libérées dans l'environnement et qu'elles s'y dissolvaient et s'y dispersaient, devenant ainsi inoffensives. Le bon sens indique en effet que cela ne peut pas continuer sans porter atteinte à l'environnement et à la santé humaine de manière significative et irréversible – nous ne pouvons pas continuer à traiter la santé et les moyens de subsistance de notre propre avenir comme s'il s'agissait d'un énorme laboratoire. Le Principe de Précaution découle de l'échec de l'ancienne approche et il marque la reconnaissance du bon sens. Il postule que des mesures préventives sont nécessaires pour mettre un terme à la libération de substances dans l'environnement lorsqu'il y a lieu de penser que celles-ci peuvent causer des dommages, sans attendre des preuves scientifiques, car il serait alors trop tard. La prévention s'impose en raison des dangers inhérents à la substance en question, comme sa toxicité, sa persistance ou son potentiel de bioaccumulation.

Le Principe de Précaution a été adopté au niveau mondial pour la première fois en 1989, lors d'une réunion du Conseil d'administration du PNUE. Les Etats-Unis ont été le seul pays à s'opposer à la proposition du Ghana et de l'Italie, qui était soutenue par un certain nombre d'autres délégations. Le dossier a alors été confié à un groupe de travail, au sein duquel les Etats-Unis, le Canada et l'Australie ont essayé de l'affaiblir. D'autres pays favorables à la proposition de décision étaient très résolus, tandis que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie n'étaient pas encore très bien informés sur le Principe. Les Etats-Unis sont certes parvenus à quelque peu affaiblir la proposition, mais ils ont en fait perdu la bataille et le Principe de Précaution a été adopté. C'était en 1989 et les Etats-Unis étaient un des membres votants du Conseil d'administration du PNUE qui a adopté le Principe par consensus. Or, les Etats-Unis, le Canada et l'Australie continuent aujourd'hui à ignorer cette décision consensuelle et à se battre pour affaiblir l'impact du Principe lors de chaque discussion.

Ces pays prônent une interprétation qui utilise le Principe abusivement en affirmant qu'il fait partie d'une approche d'évaluation des risques destinée à réglementer les émissions de substances dans l'environnement. L'évaluation des risques est une composante de l'approche avortée qui défendait la capacité d'auto-épuration; elle fait totalement contraste et elle est tout à fait incompatible avec le changement politique majeur et avec l'approche issue du Principe de Précaution. L'approche d'évaluation des risques est l'approche préférée de l'industrie chimique, car elle assure le statu quo destructeur en lui permettant de continuer à libérer des substances toxiques dans l'environnement. Elle permet même de continuer à émettre les substances les plus nocives si "l'exposition", notamment pour les êtres humains, est "suffisamment réduite ou acceptable".

Soit dit en passant, contrairement à ces pays, le Danemark a joué un rôle majeur en contribuant à l'adoption du Principe de Précaution lors de la réunion du Conseil d'administration du PNUE qui s'est tenue en 1989; il a également servi de moteur pour obtenir son adoption lors d'autres réunions traitant de l'environnement. L'adoption du Principe de Précaution a abouti à divers engagements et à différentes interdictions, plus particulièrement à l'interdiction de l'immersion des déchets industriels et des déchets faiblement radioactifs en mer, ainsi qu'à l'interdiction de l'incinération en mer, dans le cadre de la Convention de Londres (traité mondial). Dans la Convention d'Oslo-Paris (OSPAR), qui vise la protection de l'environnement marin dans l'Atlantique Nord-Est (traité régional entre gouvernements d'Europe occidentale, qui n'inclut ni les Etats-Unis ni le Canada), l'adoption du Principe de Précaution s'est traduite par l'engagement à progressivement cesser les émissions de toutes les substances dangereuses (compte tenu des risques inhérents de toxicité, de persistance, de bioaccumulation) en l'espace d'une génération, c.-à-d. 25 ans.

Malheureusement, les Etats-Unis ont continué à handicaper la communauté environnementale internationale lors de la réunion suivante du Conseil d'administration du PNUE, à l'occasion d'une Session spéciale organisée en 1990. Lors de cette réunion, une proposition de suivi au Principe de Précaution a été présentée, pour sa mise en œuvre dans le contexte des déchets dangereux. Cette proposition de décision préconisait une mise en œuvre visant à développer des méthodes de production alternatives, plus propres, en vue d'éviter la production de déchets dangereux. Elle prévoyait également une disposition encourageant le recours à des audits sur les substances dangereuses produites et sur les méthodes applicables de production plus propres, avec une clause de droit à l'information du public permettant à ce dernier d'accéder aux informations sur les audits. Ce sont la Tanzanie, le Ghana et d'autres pays en développement qui ont proposé cette proposition de décision. Les Etats-Unis ont été le seul pays à prendre la parole pour élever des objections. Lors de la discussion qui a suivi et lors de l'adoption de la décision, les Etats-Unis sont parvenus à faire supprimer la clause de droit à l'information du public que le reste de la communauté internationale pouvait accepter. Ils ont ainsi porté un sérieux coup aux droits environnementaux publics et à la démocratie; cette attitude était d'autant plus choquante que les Etats-Unis revendiquaient alors (en 1990) la paternité du mouvement de démocratisation qui déferlait sur l'Europe orientale.

### **Deuxième étude de cas: la Convention de Bâle**

La Convention de Bâle donne un autre exemple, plus récent, du rôle très négatif joué par les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, et plus précisément un exemple de la mauvaise foi avec laquelle ils ont refusé d'accepter les décisions consensuelles de la communauté internationale. La mauvaise foi et les positions régressives de ces gouvernements à l'égard de cette Convention continuent à poser problème aujourd'hui et entravent la recherche de véritables solutions à la crise des déchets dangereux. Ces pays se sont rendus tristement célèbres par une attitude exceptionnellement négative à l'égard de la plupart des gouvernements du monde sur ce dossier. Leur position est en fait une source d'embarras sur le plan des affaires étrangères et elle est condamnée par la communauté internationale, dans les conversations tant publiques que privées.

La Convention de Bâle est un traité international qui vise essentiellement à minimiser les mouvements transfrontières de déchets dangereux, le but ultime étant de mettre fin à leur production. Elle a été adoptée en réaction à un problème croissant observé dans les années 80: l'exportation de déchets dangereux des pays industriels vers des installations d'élimination moins coûteuses mais polluantes des pays en développement. Une des conséquences de l'accroissement des coûts de gestion des déchets dans les pays industriels (dû à un renforcement des lois destinées à protéger l'environnement et la santé humaine) a été l'exportation de déchets dangereux vers des pays plus pauvres, où les coûts étaient moins élevés. Des déchets dangereux ont ainsi commencé à affluer en provenance de pays industriels, qui préféraient se débarrasser de ce problème vers le bas de l'échelle économique au lieu de s'y attaquer de manière responsable, en étudiant des méthodes de production plus propre permettant de minimiser et de supprimer la production de tels déchets.

La Convention a été négociée dans les années 80, a été adoptée en 1989 et est entrée en vigueur en 1992. Actuellement, plus de 130 pays sont Parties à la Convention, dont tous les pays de l'OCDE, à l'exception des Etats-Unis. Lors des négociations sur la Convention, les Etats-Unis, le Canada et l'Australie ont joué un rôle honteux en ce qui concerne l'interdiction adoptée par les Parties.

A l'époque de ces négociations, dans les années 80, une série de pays en développement ont réclamé, à maintes reprises, une interdiction de toutes les exportations de déchets dangereux des pays riches vers les pays plus pauvres. Les Etats-Unis, le Canada et l'Australie ont rejeté cette demande et se sont même battus avec acharnement pour éviter son inclusion dans le texte. Ils l'ont finalement emporté sur cette question, ainsi que sur une autre proposition de disposition qui visait à interdire toutes les exportations vers des installations appliquant des normes moins sévères de protection de l'environnement.

Il existe de nombreux autres exemples qui montrent comment ces pays ont vidé, vidé et encore vidé les dispositions du texte proposé de leur substance. Ainsi, les Etats-Unis ont insisté pour que l'on ajoute un article (article 11) autorisant une Partie à déroger à la Convention de Bâle, en fait à contourner la Convention, pour autant que cette Partie ait, avec un autre pays, un accord bilatéral ou multilatéral dont les dispositions ne soient pas "pas moins écologiquement rationnelles" que la Convention de Bâle. Cet article permet de donner une interprétation subjective à la question du respect lorsqu'il s'agit de savoir si un autre accord n'est effectivement pas moins écologiquement rationnel. Il ouvre la voie à la possibilité de contourner ou d'éviter les dispositions de Bâle en toute mauvaise foi. La Convention de Bâle a été adoptée sans l'interdiction mais avec l'article 11 et d'autres dispositions ont été vidées de leur substance par ces trois pays.

Pour imposer un texte affaibli, vidé de sa substance, le principal producteur de déchets dangereux, les Etats-Unis, a entre autres, menacé de ne pas être Partie s'il n'obtenait pas gain de cause. Les Etats-Unis ont en fait forcé le reste du monde à leur donner raison en disant que la Convention ne serait pas utile sans leur présence parmi les Parties. Bien que ce stratagème ait permis aux Etats-Unis d'obtenir une version plus faible, ce pays n'est toujours pas Partie, 10 ans après l'adoption d'une Convention qui avait été fort affaiblie pour s'adapter à sa position.

A présent, quelques commentaires concernant le rôle des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie dans les négociations, l'adoption et la mise en œuvre de l'Interdiction de Bâle, lors de la Conférence des Parties à la Convention. Comme la Convention initiale de 1989 ne contenait pas d'interdiction des exportations de déchets dangereux vers les pays en développement, bon nombre de régions en développement ont été contraintes de prendre des mesures d'autodéfense en adoptant leurs propres interdictions des importations de déchets dangereux. Une série d'interdictions nationales ont également été adoptées dans la politique et la législation des pays en développement. Au niveau régional, les interdictions suivantes ont été adoptées:

1. L'accord de Lomé IV (article 39), adopté en 1989, interdit toutes les importations de déchets dangereux, y compris de déchets radioactifs (quelle qu'en soit la raison, qu'il s'agisse d'élimination finale ou de recyclage), dans le groupe de pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) en développement, qui sont d'anciennes colonies européennes (de l'UE).
2. La Convention de Bamako (1991) interdit toutes les importations de déchets dangereux, y compris de déchets radioactifs, en Afrique, quelle qu'en soit la raison.
3. L'accord d'Amérique centrale, adopté au niveau présidentiel, interdit toutes les importations de déchets dangereux en Amérique centrale, quelle qu'en soit la raison.
4. Un protocole sur le commerce des déchets adopté dans le cadre de la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée interdit toutes les exportations vers des pays non membres de l'OCDE et interdit toutes les importations vers des pays non membres de l'UE.
5. Le Traité de Waigani pour la région du Pacifique Sud interdit toutes les importations, dans les petits Etats insulaires en développement, de déchets dangereux originaires d'autres Etats.

Parallèlement à l'élaboration de ces mesures régionales d'autodéfense, la première Conférence des Parties à la Convention de Bâle (COP1) s'est tenue en décembre 1992. Lors de cette COP1, le G-77 (tous les pays en développement), ainsi que le Directeur exécutif du PNUE lui-même, M. Tolba, ont proposé d'interdire toutes les exportations de déchets dangereux des pays membres de l'OCDE vers les pays non membres. Cette interdiction couvrait les exportations à des fins d'élimination finale et de récupération/recyclage.

Le problème du recyclage des déchets dangereux (par rapport aux déchets non dangereux, pour lesquels le recyclage a un rôle important à jouer) est qu'il perpétue et qu'il renforce la production de déchets dangereux, ainsi que la pollution et les atteintes à la santé humaine et à l'écosystème qui y sont associées. Le recyclage des déchets dangereux perpétue un cycle sale, polluant, de production avec pollution, de recyclage avec pollution (souvent sous une forme encore plus concentrée et nuisible) et d'élimination avec pollution. La seule alternative viable consiste à éviter de produire des déchets dangereux en utilisant des matières premières, des produits et des technologies alternatifs, c.-à-d. en recourant à une production plus propre.

Lors de la COP1, le G-77 a lancé des appels passionnés pour que l'on adopte l'interdiction, par l'intermédiaire de l'Inde et du Sénégal, qu'il avait désignés comme chefs de file. Les pays nordiques, l'Italie et la Suisse ont soutenu la proposition d'interdiction. Le Canada, l'Australie et les Etats-Unis (non-Partie) s'y sont fermement opposés. Le résultat été une mesure provisoire de compromis qui était faible. L'Inde et le Sénégal ont annoncé, au nom du G-77, qu'ils redéposeraient la proposition d'interdiction lors de la Conférence suivante des Parties (COP2).

Lors de la deuxième COP, en 1994, la proposition d'interdiction a de nouveau dominé les discussions. Le défenseur de la proposition d'interdiction était de nouveau le G-77, rejoint par la Chine et, ultérieurement, par l'UE. Les Etats-Unis, le Canada et l'Australie ont essayé frénétiquement de trouver des alliés pour leur opposition. Greenpeace a ainsi été informé du fait que les stratagèmes des Etats-Unis comprenaient des manœuvres d'approche auprès de certains pays en développement (par ex. auprès des Philippines), auxquels ils laissaient entendre que cette question pourrait affecter leurs programmes d'assistance.

Lors de la COP2, Greenpeace a fait passer le message que le véritable problème provenait non pas des déchets dangereux, mais plutôt de la petite minorité de pays industriels qui bloquaient l'adoption de l'interdiction. Les pays obstructionnistes comprenaient les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon et la Corée du Sud. A la fin de la réunion, la résolution de la grande majorité des Parties était trop grande pour l'opposition et l'interdiction a été adoptée par consensus. Les Etats-Unis ont admis, en privé, qu'ils avaient nettement sous-estimé la résolution du G-77. Ce dernier, sous la houlette du Sri Lanka (en tant que président du G-77), ainsi que la Chine, l'UE, sous la houlette du Danemark, et la Malaisie, entre autres, sont finalement parvenus à s'imposer sur une question cruciale pour le développement durable.

Comment les Etats-Unis, le Canada et l'Australie ont-ils réagi à la décision d'interdiction adoptée par consensus? Exclusivement avec mauvaise foi. Tous trois (ainsi que la Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud) ont en effet affirmé que la décision d'interdiction n'était pas légalement contraignante, bien que de nombreux gouvernements la considéraient comme telle. Dans sa déclaration finale sur la décision consensuelle d'interdiction, l'Australie avait accepté de respecter la volonté de la communauté internationale et l'interdiction. Par la suite, elle ne l'a pas fait, ce qui signifie qu'elle a menti.

Face à la mauvaise foi des perdants, l'UE a proposé (à l'initiative du Danemark), pour la troisième COP (qui s'est tenue en 1995), qu'un amendement légalement contraignant incorpore l'interdiction à la Convention. Des documents américains divulgués à Greenpeace et publiés dans le "New Scientist" ont révélé que la stratégie des Etats-Unis avant la troisième COP avait été de cibler certains pays du G-77 en vue de briser la solidarité du G-77. L'Australie s'est également lancée dans une tournée de lobbying destinée à briser la résolution de certains pays du G-77. L'amendement sur l'interdiction a heureusement été adopté, mais au prix d'une lutte acharnée. Cet amendement a été adopté par consensus.

Comment les Etats-Unis, le Canada et l'Australie ont-ils réagi cette fois? Encore avec mauvaise foi et cette attitude persiste aujourd'hui. Avec une mauvaise foi manifeste, ces pays ont en effet estimé qu'il serait possible de contourner et d'ignorer l'interdiction en recourant aux accords autorisés par l'article 11 (voir plus haut). Cette position est absurde, puisque cette exception à l'interdiction avait été proposée pendant les négociations et qu'elle avait été clairement rejetée. En fait, toutes les exceptions à l'interdiction qui ont été proposées pendant les négociations ont été clairement rejetées.

Mais la mauvaise foi ne s'arrête pas là. Les Etats-Unis, ainsi que l'Australie et le Canada, essaient en outre de faire ajouter certains pays non membres de l'OCDE à la liste des pays de l'OCDE, le but étant: 1) de pouvoir conserver des options d'exportation de déchets dangereux et 2) de susciter un effet d'avalanche, en ce sens que, si suffisamment de pays non membres de l'OCDE sont ajoutés à la liste des pays de l'OCDE, l'interdiction sera minée et deviendra vide de sens. Enfin, les Etats-Unis (qui ne sont toujours pas Partie à la Convention) discutent actuellement avec leurs intérêts industriels, par exemple avec la Chambre américaine de commerce, la possibilité d'essayer d'utiliser l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour statuer contre l'interdiction. Un tel résultat serait inconcevable, puisque l'interdiction a été adoptée par consensus dans le cadre d'un accord multilatéral dans le domaine de l'environnement. L'Australie et le Canada ont également étudié l'angle de l'OMC pour venir à bout de l'interdiction.

Les Etats-Unis envisagent d'adhérer à la Convention en la ratifiant, mais en la ratifiant sans l'interdiction. Un consensus a-t-il du sens lorsqu'on a affaire à des pays comme les Etats-Unis, le Canada, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, sur lesquels on ne peut pas compter pour respecter leurs accords? En fait, la crédibilité de ces pays a été sérieusement entamée par leurs actes passés et répétés de mauvaise foi.

### **Troisième étude de cas: les négociations en cours sur le projet de traité concernant les polluants organiques persistants (POP):**

En 1998, sous les auspices du PNUE, la communauté internationale a entamé des négociations, lors de la première réunion du Comité intergouvernemental de négociation (INC1), en vue d'élaborer un traité destiné à résoudre le problème des polluants organiques les plus nocifs. La liste actuelle contient douze substances ("the dirty dozen") dont les pesticides chlorés que sont le DDT, le chlordane, l'heptachlore, l'aldrine, la dieldrine, l'endrine, le mirex, le toxaphène, ainsi que le hexachlorobenzène, le groupe de chimie industriel des PCB et des sous-produits non intentionnels, les dioxines et les furannes, qui se forment lors de la combustion de substances chlorées. Les travaux de l'INC devraient se conclure en 2001, à Stockholm, avec l'adoption de la Convention de Stockholm sur les POP.

Les positions américaines, canadiennes et australiennes dans le cadre de ces négociations sont de nouveau régressives et ont essentiellement pour but d'affaiblir les dispositions progressistes et nécessaires que l'UE et les pays en développement proposent. Cette approche régressive vise à

garantir que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie n'aient pas vraiment d'obligations dans le cadre du traité, tandis que les pays en développement en auraient. En outre, si leurs positions devaient l'emporter, le traité serait tout à fait inadéquat pour faire face efficacement à l'ampleur du problème des POP.

Compte tenu de l'accumulation des POP dans l'environnement et des effets dévastateurs qui y sont associés, particulièrement pour les fœtus et pour les enfants en croissance, l'approche obstructionniste de ces pays est le meilleur moyen de provoquer un désastre général pour l'humanité. Les négociations sur ce traité représentent une chance historique d'inverser cette tendance destructrice et l'histoire montrera qui est responsable de son échec ou de son succès. Les positions dangereuses de ces pays comprennent ce qui suit:

1. Pas d'“objectif d'élimination” pour les POP non intentionnels que sont les dioxines et les furannes (contrairement à la demande des pays en développement et l'UE)
2. Exemptions générales proposées par les Etats-Unis pour tous les POP, qui excluraient, entre autres, du champ d'application du traité tous les stocks de POP existant au moment de l'entrée en vigueur du traité. Ceci risque de promouvoir les rejets de POP, car les producteurs seraient incités à constituer des stocks avant l'entrée en vigueur de la Convention.
3. Les Etats-Unis refusent de reconnaître et n'accepteront pas que des dispositions traitent les substances chlorées comme la véritable source de POP non intentionnels (dioxines et furannes) qui sont produits lors de la combustion des substances chlorées. L'approche des Etats-Unis est celles des installations extrêmement coûteuses d'incinération à haute température, avec filtres destinés à confiner les POP dans les cendres. Non seulement la plupart des pays en développement ne peuvent disposer de telles installations, mais, en outre, les incinérateurs sont eux-mêmes des sources de POP. L'approche logique consiste manifestement à exiger l'utilisation de substances alternatives aux substances chlorées qui produisent des POP.
4. Pas de Principe de Précaution.
5. Ni nouveaux mécanismes ni ressources financières pour aider les pays en développement au niveau de leurs obligations et de la mise en œuvre. Là encore, les Etats-Unis, le Canada et l'Australie veulent seulement un projet qui serve leurs propres intérêts plutôt que le bien-être de la communauté internationale. En fait, un moyen évident de créer une nouvelle source de fonds consisterait à taxer les producteurs et les utilisateurs de POP et à consacrer ces fonds à des alternatives, ce qui permettrait de progressivement supprimer les mauvaises et renforcer de les bonnes, dans le cadre d'un mécanisme de financement indépendant.

L'approche des Etats-Unis empire. Une note américaine de lobbying divulguée à Greenpeace révèle en effet qu'ils déforment les faits et pratiquent la désinformation pour essayer d'amener les pays l'UE à sceller une alliance avec eux et à négocier contre les pays en développement. Il est inconcevable que l'UE (qui a des positions positives sur la plupart des questions et qui soutient une grande partie des positions défendues par les pays en développement) se laisse prendre par cette tentative insultante des Etats-Unis.

La note divulguée, qui est disponible sur demande, révèle une menace américaine selon laquelle l'appui de l'UE à “l'objectif d'élimination” des POP non intentionnels pourrait causer l'échec des négociations. Les Etats-Unis laissent entendre que les pays en développement ne peuvent pas accepter cette approche, alors que celle-ci a été demandée par de nombreux pays en développement, y compris par l'ensemble du groupe africain et par la Chine.

Il est bien établi qu'une des questions les plus controversées est celle des programmes d'assistance aux pays en développement. Si un dossier devait provoquer l'échec des négociations, ce serait celui-là, et les Etats-Unis sont en tête de ceux qui demandent qu'il n'y ait pas de nouveaux mécanismes de financement. La note divulguée indique que les Etats-Unis veulent que l'UE s'aligne sur leur position et dise que les pays en développement ne peuvent pas attendre grand chose sur le plan de l'assistance financière.

Ici aussi, les Etats-Unis, le Canada et l'Australie restent fidèles à leur image négative auprès de la communauté environnementale internationale en faisant preuve de mauvaise foi. Les Etats-Unis se sont embarqués dans une campagne de menaces et même de manipulations pour obtenir gain de cause. Ces trois gouvernements régressifs sont bien décidés à s'assurer que le traité issu des négociations ne leur impose pratiquement aucune obligation et qu'il ne les force pas à modifier leur législation actuelle.

Outre les trois études de cas décrites ci-dessus, il existe de nombreux autres exemples du rôle négatif joué par les Etats-Unis (ainsi que par le Canada et l'Australie) et ils sont en fait trop nombreux pour être tous mentionnés ici. Nous nous contenterons donc d'en évoquer quelques-uns brièvement. Lors d'une réunion concernant le Protocole de Montréal (sur les substances appauvrissant la couche d'ozone), l'UE a proposé d'accélérer l'abandon progressif des HCFC (substances toxiques, à effet de serre et appauvrissant la couche ozone), en vue d'atteindre cet objectif en l'an 2015 plutôt qu'en l'an 2030. Les Etats-Unis ont de nouveau représenté un obstacle majeur en s'opposant à cette proposition. En outre, les résultats de la Convention de Rotterdam sur le commerce international des produits chimiques interdits et réglementés et sur l'information et le consentement préalables (ICP) montrent qu'il s'agit d'une Convention faible, fondée sur le plus petit dénominateur commun, ramené encore plus bas par les positions de négociation des Etats-Unis et du Canada. Et il est bien établi que les Etats-Unis et l'Australie ont représenté un obstacle majeur à la recherche de solutions dans le contexte de la convention sur le changement climatique.

Dans le contexte des rejets de déchets industriels en mer, qui sont soumis à un traité international (Convention de Londres), ces pays se sont avérés être le principal obstacle à l'arrêt de cette pratique destructrice. Les Etats-Unis, l'Australie et plus particulièrement le Canada ont essayé de s'opposer à la volonté de la communauté internationale, qui réclamait un abandon progressif des rejets de déchets industriels en mer. En 1993, la volonté de la grande majorité des Parties à la Convention de Londres a heureusement été trop forte pour les Etats-Unis, Canada et l'Australie. Cette année-là, les Parties ont voté pour un abandon progressif des rejets de déchets industriels en mer, une interdiction de l'incinération des déchets liquides toxiques en mer et une interdiction des rejets de déchets faiblement radioactifs en mer. (Remarque: les Etats-Unis, le Canada et l'Australie ne se sont pas opposés à l'interdiction des rejets de déchets radioactifs lors de la réunion de 1993, mais ils s'y étaient opposés durant la longue histoire de ce dossier dans le cadre de la Convention de Londres). Il importe de souligner que l'Australie a été le seul pays du monde à refuser l'abandon progressif des rejets de déchets industriels. Cette démarche était destinée à permettre à une de ses compagnies minières de continuer à rejeter des déchets industriels au delà de la date d'abandon.

### **Conclusions concernant le rôle des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie**

Les études de cas révèlent clairement la dynamique des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie dans l'élaboration de la politique et des règles internationales en matière d'environnement, comme nous l'avons résumé plus haut. La réputation négative de ces pays continue à se renforcer, avec une approche qui consiste à affaiblir, affaiblir et encore affaiblir les projets de textes. La

déformation des faits et d'autres tactiques peu scrupuleuses ne semblent pas non plus dépasser la tactique que les Etats-Unis utilisent pour imposer leurs positions. Et les Etats-Unis, le Canada et l'Australie semblent fermement opposés à l'adoption de dispositions qui les obligeraient à modifier leur législation intérieure ou à renoncer au statu quo de dégradations et de destruction. Ces pays semblent donc davantage soucieux de protéger leurs intérêts industriels respectifs et leur propre législation contre un changement progressif que de protéger l'environnement et la santé humaine et de parvenir à un développement durable pour les productions de l'avenir.

### **III. RECOMMANDATIONS POUR COMMENCER A ASSUMER LA RESPONSABILITE**

#### **L'échelon national:**

Au niveau national, il est essentiel que les gouvernements progressistes qui ont déjà accepté ou qui se sont engagés à accepter d'éliminer les POP et d'autres substances dangereuses se concentrent sur des mesures efficaces de mise en œuvre. Les engagements à progressivement abandonner les substances dangereuses doivent être mis en œuvre promptement, non seulement pour leurs pays, mais également pour préparer le terrain et servir de modèles aux autres pays qui ont pris les mêmes engagements d'abandon progressif ou qui sont disposés à prendre de tels engagements. En outre, des programmes d'abandon progressif des substances dangereuses mises en œuvre rapidement et efficacement auront un impact positif significatif sur les efforts consentis dans le cadre d'autres enceintes environnementales et d'autres accords internationaux. D'une manière générale, une solide programme de réforme doit également être mis en place pour les taxes environnementales. L'idée est vraiment évidente et réalisable et peut constituer un instrument significatif pour la réalisation du développement durable. Il suffit de taxer l'activité nuisible, en majorant les taxes au fil du temps, et d'affecter ces fonds au soutien de la pratique durable alternative, en vue de remplacer l'activité nuisible. De cette manière, les objectifs peuvent être atteints tout en trouvant les sources de financement de manière simple et directe, et il est donc étonnant que cela ne soit pas encore mis en œuvre comme cela devrait l'être. Il est également aisé de faire de même dans le contexte du traité POP, si la volonté politique existe, pour progressivement abandonner les POP et progressivement introduire leurs produits de remplacement, ce qui permettrait de fournir aux pays en développement les ressources dont ils ont besoin pour leurs programmes de mise en œuvre.

#### **L'échelon régional:**

L'UE doit conserver et renforcer son rôle mobilisateur au sein de la communauté internationale, pour aider à contrecarrer le rôle négatif, obstructionniste, des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie. Cela est particulièrement nécessaire pour les négociations sur les POP, où cette dynamique positive de l'UE opère, ou par exemple dans le cadre de l'OMC. L'UE a généralement de très bonnes positions sur les questions-clés relatives aux POP et elle devrait établir des connections et des contacts très positifs dans l'ensemble des pays en développement sur certaines questions.

#### **L'échelon international:**

Outre des mesures énergiques de mise en œuvre, pour faire face aux Etats-Unis, au Canada et à l'Australie, un des messages importants à envoyer à ces gouvernements est quelque chose qui a déjà été dit par un certain nombre de leurs responsables respectifs, qui ont marqué leur mécontentement à l'égard du mandat de négociation de leur pays: la réputation négative de leur mauvaise foi telle qu'elle est décrite dans ce document est clairement une source d'embarras sur le plan des affaires étrangères; s'ils l'emportent, ils en tireront peut-être des avantages à court terme

pour certains intérêts mais il faut s'attendre à ce que cela leur nuise au niveau des relations internationales à plus long terme, sans parler des atteintes à l'environnement et à la santé humaine. Si l'on écoute les commentaires en coulisses ou si l'on discute avec des délégués de différents pays, on perçoit une profonde aversion, de la frustration et une condamnation de l'attitude et des positions américaines, canadiennes et australiennes dans les négociations environnementales internationales. Ce message doit continuer à être envoyé à ces pays, bien qu'on puisse s'attendre à ce qu'ils aient pleinement conscience de leur mauvaise réputation et qu'ils semblent avoir l'arrogance de ne pas s'en soucier. A terme, cela peut faire une différence.